

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

***Ultima ratio.* El proceso de expulsión de inmigrantes en  
situación irregular en España**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Elena Sainz de la Maza Quintanal**

Director

Joaquín Arango Vila-Belda

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

MIGRACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN SOCIAL

# ***Ultima ratio.* El proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular en España**

Doctoranda

**ELENA SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL**

Director de la Tesis

**DR. JOAQUÍN ARANGO VILA-BELDA**

Madrid, 2015



## AGRADECIMIENTOS

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que me brindó la oportunidad de disponer de una beca FPU para realizar esta investigación. El disfrute de la misma fue posible gracias a la Fundación Ortega y Gasset.

Mi director, Joaquín Arango, me ha orientado a lo largo de estos años, ayudándome a encontrar mi propio camino. Su apoyo y confianza han sido muy importantes para llegar hasta aquí.

Este trabajo ha sido posible gracias a las personas que accedieron a ser entrevistadas y compartieron conmigo su experiencia y conocimientos. Algunas de ellas, en diferentes instituciones, se volcaron en la investigación de una manera especial; estoy en deuda con la atención que me prestaron, la paciencia con la que aguantaron mis visitas y llamadas, y la amabilidad con la que respondieron a mis preguntas. En general, todas hicieron un esfuerzo destacable por abordar con honestidad un asunto que resulta complejo y delicado.

Muchas otras personas me prestaron su ayuda a la hora de establecer contactos, obtener información y solicitar datos, tareas muy necesarias en una tesis de estas características. No quiero dejar de mencionar a Emma Mateos y Claudia Finotelli, ni tampoco a las asociaciones SOS Racismo y Pueblos Unidos.

Con mis compañeros de doctorado he compartido esta experiencia. A ellos he acudido a la hora de resolver dudas, compartir resultados y buscar consejo. De manera muy especial quiero agradecer a Gabriel la energía positiva que me ha transmitido a lo largo de estos años. También a Adriana, Bertha, Inara, Damian y Aurelis.

Ana Lucía y Rebeca Herrero han sido una fuente inagotable de ánimos y recomendaciones doctorales. Renata Hosnedlová y Fernán del Val me han brindado un gran apoyo, tanto en el plano académico como personal. En las conversaciones mantenidas con Thomas Aguilera aprendí a observar mi objeto de estudio desde nuevos ángulos. Con Noel, Marina y Eugene he compartido inquietudes y horas de biblioteca. Javier Pérez se ha mostrado siempre dispuesto a echarme una mano con los aspectos más “técnicos”.

Durante estos años he podido contar con mi familia y amigos, que no se han cansado de animarme a seguir adelante. Un agradecimiento enorme va para todos ellos, especialmente para Ana Cornide, que ha vivido muy de cerca esta aventura.

Desde la distancia, mi hermano Hernán ha estado presente. Sus valiosas recomendaciones me han sacado de dudas en los momentos en que más lo necesitaba.

A mi lado he tenido Pavel. Gracias por la compañía, por la paciencia y por la alegría. Por todo y mucho más.

Mis padres han contribuido a este proyecto de todas las maneras posibles. Su optimismo y su confianza han sido un apoyo fundamental. A ellos quiero dedicarles este trabajo, por enseñarme a vivir con el viento en las velas.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>1 APROXIMACIÓN TEÓRICA AL ESTUDIO DE LAS EXPULSIONES .....</b>	<b>17</b>
1.1 LAS EXPULSIONES Y EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA.....	18
1.1.1 Decisiones políticas, agendas ocultas y funcionamiento de los estados .....	20
1.1.2 El alcance de los derechos.....	21
1.1.3 El papel de los burócratas a pie de calle.....	23
1.1.4 Estrategias de los migrantes y sus grupos de apoyo.....	26
1.2 LAS EXPULSIONES Y EL ALCANCE DE LA CIUDADANÍA .....	27
1.2.1 Ciudadanía como estatus. Desalineaciones en la pertenencia.....	28
1.2.2 Ciudadanía como identidad. La construcción del sujeto deportable.....	30
1.2.3 Ciudadanía como derechos. La configuración del derecho a permanecer .....	32
<b>2 LAS EXPULSIONES EN EL CONTEXTO ESPAÑOL .....</b>	<b>37</b>
2.1 LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA.....	37
2.1.1 La gestión de los flujos .....	39
2.1.2 El control de los flujos .....	44
2.2 EL CONTROL DE LA ENTRADA POR CAUCES REGULARES Y LAS DENEGACIONES DE ENTRADA .....	45
2.2.1 El desarrollo de la política de visados .....	46
2.2.2. Las sanciones a las compañías de transporte de pasajeros.....	53
2.2.3. Controles policiales fronterizos y denegaciones de entrada.....	56
2.3 EL CONTROL DE LA ENTRADA IRREGULAR Y LAS DEVOLUCIONES .....	62
2.3.1 El control de las rutas marítimas .....	63
2.3.2 La firma de acuerdos de readmisión .....	67
2.3.3 Las Devoluciones y Readmisiones.....	69
2.4 EL CONTROL INTERNO Y LAS EXPULSIONES.....	74
2.4.1 Control interno bajo la lógica de la expulsión.....	75
2.4.2 Las expulsiones .....	79
<b>3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>91</b>
3.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	91
3.2 EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN A TRAVÉS DEL CASO .....	93
3.3 EL CASO: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EXPULSIONES EN LA COMUNIDAD DE MADRID .....	95

3.4 LA RECOGIDA DE DATOS .....	98
3.4.1 La recogida de datos cualitativos .....	98
3.4.2 La recogida de datos estadísticos .....	108
3.5 EL ANÁLISIS DE LOS DATOS Y LA PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS .....	109
<b>4 LA DETECCIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR.....</b>	<b>113</b>
4.1 LAS IDENTIFICACIONES .....	113
4.1.1 El encuentro de los policías con los inmigrantes en situación irregular .....	113
4.1.2 La búsqueda de inmigrantes en situación irregular: las redadas .....	118
4.2 LO QUE OCURRE TRAS LA IDENTIFICACIÓN .....	135
4.2.1 Establecer la identidad .....	135
4.2.2 Establecer la situación de irregularidad .....	138
4.3 EL INICIO DEL EXPEDIENTE DE EXPULSIÓN .....	147
4.3.1 La elección entre el procedimiento ordinario y el preferente.....	148
4.3.2 Propuesta de expulsión o de multa.....	153
4.3.3 Las Medidas Cautelares .....	156
<b>5 LA RESOLUCIÓN DE EXPULSIÓN.....</b>	<b>159</b>
5.1 SITUACIÓN IRREGULAR, ¿MULTA O EXPULSIÓN? .....	159
5.2 CÓMO SE VALORA LA “PROPORCIONALIDAD” DE UNA EXPULSIÓN .....	164
5.2.1 Datos negativos versus datos positivos .....	167
5.2.2 El archivo de expedientes.....	176
5.2.3 La toma de decisiones: tres casos.....	178
5.2.4 Los años de prohibición de entrada.....	182
5.3 CUESTIONES EN TORNO A LA RESOLUCIÓN DE EXPULSIÓN.....	184
5.3.1 La notificación.....	184
5.3.2 Los recursos.....	185
5.3.3 Las revocaciones .....	187
<b>6 LA DETENCIÓN EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE) .....</b>	<b>191</b>
6.1 LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO.....	191
6.1.1 Los Centros de Internamiento de Extranjeros .....	193
6.2. ¿A QUIÉN SE INTERNA EN LOS CIE? .....	197
6.2.1 La solicitud de plaza en el CIE de Aluche .....	198
6.2.2 La concesión de plaza en el CIE de Aluche .....	201
6.2.3 La decisión de internar .....	210

<b>7 LA EXPULSIÓN .....</b>	<b>227</b>
7.1 LA EXPULSIÓN DESDE EL CENTRO DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS .....	227
7.1.1 El papel de los jueces .....	229
7.1.2 La Documentación .....	239
7.1.3 Estrategias de los migrantes: expulsiones fallidas y agotamiento del plazo de internamiento.....	263
7.2 LAS EXPULSIONES SIN PASAR POR UN CIE.....	268
7.2.1 Expulsiones desde las cárceles .....	269
7.2.2 Las expulsiones en 72 horas.....	269
7.3 LOS MEDIOS EMPLEADOS PARA LA REPATRIACIÓN .....	273
7.3.1 La repatriación en vuelos comerciales .....	273
7.3.2 La repatriación en vuelos especiales .....	275
7.3.3 Vuelos FRONTEX .....	284
7.4 LA ECONOMÍA DE LAS EXPULSIONES .....	287
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>291</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>303</b>
 <b>SUMMARY .....</b>	 <b>323</b>





## INTRODUCCIÓN

*Déjame contarte que en agosto o algo así, pum, me agarró la policía, y ya había sido la tercera vez que me agarraba, porque la primera vez me agarraron por aquí, yéndome de casa por acá. Y me agarraron, y como no tenía documentación me llevaron aquí a Ventas (...) Luego me volvió a agarrar la policía, y otra vez la carta de expulsión, la misma vaina. Y la tercera ya me agarró y pensé que iba a ser lo mismo, que una noche dormir y la carta, pero por culpa de la segunda expulsión, que el abogado de oficio no mandó mi caso ni nada, mi caso siguió en curso, y yo ya tenía la orden de aprehensión y expulsión, así que la tercera vez me agarraron, otra vez a Ventas, luego a Moratalaz, luego a Plaza Castilla, un juicio, y en el juicio me mandaron al Centro de Internamiento, y en el Centro de Internamiento, puf... eso fue lo peor, porque tenía que estar 40 días ahí, y en cualquier día de esos me podían mandar a Bolivia, y estuve 28 días ahí metido (...) Ahí ya te cuentan cómo es la cosa, ¿no? a la primera que te llevan te puedes negar o hacer un escándalo, y no te llevan al avión, pero la segunda te agarran a la fuerza, o pegándote y todo, te meten al avión, y he visto mucha gente que volvía todo pegada, rasguñada, moreteada, porque se peleaba para no subir al avión (...) Y yo dije: a la primera hago lo posible para no irme, pero a la segunda, en vez de que me peguen, yo voy tranquilamente y me voy, qué mierda, tampoco voy a estar desesperado por quedarme, ¿no? Por suerte no pasó eso y la abogada de oficio se portó muy bien, hizo mis trámites, como yo tenía toda la documentación ya lista para meterlo por arraigo, me faltaba el contrato, utilizó todo eso, mostró, y ya, hasta que el 28 me llamaron y me dijeron: “a la calle”.*

Este testimonio fue recogido en marzo del 2010<sup>1</sup>, y pertenece a Roger, un inmigrante en situación irregular de nacionalidad boliviana que llegó a España en el 2005, cuando contaba con 25 años de edad. La historia migratoria de Roger está marcada por la experiencia de haberse encontrado dentro del proceso de expulsión, como quien se ve arrojado a un laberinto.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada por la autora en el marco de la investigación encaminada a la obtención del Diploma de Estudios Avanzados.

En este laberinto participan diferentes instituciones y actores, formando una compleja maraña. Algunos de ellos tratan de que los inmigrantes alcancen la salida última y definitiva, que supone ser arrojados fuera del territorio del estado. Otros, incluidos los propios migrantes, buscan una salida alternativa. Por último, hay quienes se encargan de decidir, en determinados momentos, qué bifurcación deberán tomar las personas que se encuentran dentro del este embrollo.

Precisamente por su naturaleza laberíntica, lo que ocurre a lo largo del proceso de expulsión es en gran medida desconocido, tanto en España como en otros países de su entorno. La falta de conocimiento sobre la puesta en práctica de esta herramienta de control migratorio no se corresponde, sin embargo, con la creciente atención que la misma está recibiendo en el plano político, público y académico. Esta tesis quiere contribuir a llenar el vacío que existe en torno a esta parcela de la realidad.

Las expulsiones son definidas como las repatriaciones de extranjeros que residen en el territorio de un estado, efectuadas mediante el uso de la fuerza o su amenaza (Anderson, Gibney, & Paoletti, 2011, p. 549). En tanto que comprenden solamente a los extranjeros que se encuentran en el interior de los estados, las expulsiones se diferencian de otro tipo de repatriaciones o medidas de alejamiento que afectan a los inmigrantes en el momento en que intentan acceder al territorio, como las devoluciones o las denegaciones de entrada.

Las expulsiones pueden ser de varios tipos. Kanstroom (2008, p. 5) distingue entre las que suponen una *extensión del control fronterizo* y las que implican un *control social post-entrada*. Las primeras conciernen a los inmigrantes que se encuentran en situación irregular o a los demandantes de asilo rechazados, y se caracterizan por “hacer efectivos rasgos básicos del poder soberano: el control del territorio por parte del estado y la distinción legal entre ciudadanos y no ciudadanos” (ibid.). Las segundas atañen a aquellos extranjeros que han cometido determinados delitos o crímenes, independientemente de su estatus legal y, hasta cierto punto, del tiempo que lleven residiendo en el territorio. Kanstroom (2008, p. 6) sostiene que este tipo de expulsiones gobiernan la conducta de la persona durante un periodo específico después de su acceso al país, y derivan de un modelo que puede ser definido como de *eternal probation* o *eternal guest*. Para este autor, las expulsiones que ejercen un control social post-entrada sugieren que los no-ciudadanos están permanentemente sujetos al capricho de los gobiernos (ibid.).

Este trabajo se centra en las expulsiones de inmigrantes que se encuentran en situación irregular. La investigación adopta una perspectiva holística que contempla la expulsión

no como un acto aislado, sino como un proceso que comprende todo aquello que ocurre desde que un inmigrante es detectado por las autoridades hasta que es (o no) repatriado.

Se calcula que en el año 2008 había en la Unión Europea entre 1,9 y 3,8 millones de inmigrantes en situación irregular, lo que equivaldría al 0,4-0,8 por ciento de la población, y al 7-13 por ciento del total de residentes extranjeros (Clandestino Research Project, 2009; Vogel, Kovacheva, & Prescott, 2011). En Estados Unidos, las estadísticas disponibles apuntan la cifra de 11,2 millones de inmigrantes en situación irregular en el año 2010 (Passel & D’Vera, 2011). Aunque la inmigración irregular está presente en la mayoría de los países del mundo, a estos dos lados del Atlántico parece estar despertando una creciente preocupación, que puede llegar a calificarse de “ansiedad” (Arango, 2014). Esto se observa tanto en los discursos políticos como en la dureza de las medidas que los distintos gobiernos están adoptando para combatirla, y tiene también su reflejo en la opinión pública y en el tratamiento del asunto que hacen los medios de comunicación.

Arango (2014) ha sostenido que esta ansiedad contemporánea puede no ser genuina, teniendo en cuenta la poca importancia que se le otorgaba a este fenómeno hasta hace relativamente poco. Aunque es en las primeras décadas del siglo XX cuando los estados occidentales comienzan a desarrollar aparatos normativos y administrativos que permiten distinguir entre inmigrantes regulares e irregulares, ha habido muchas fases desde entonces en las que el estatus legal de los recién llegados ha recibido muy poca atención política (Düvell, 2005; Sciortino, 2012). Por ejemplo, durante el tiempo que duró el programa “Bracero” (1942-1964), la actitud hacia la migración irregular en Estados Unidos era de *benign neglect* (Arango, 2014). Algo similar ocurría en Europa en la etapa de alta demanda de trabajadores ligada a la recuperación tras la II Guerra Mundial, cuando la irregularidad era considerada una fase transitoria dentro de la trayectoria migratoria de las personas y el estatus legal podía ser ajustado con facilidad (Arango, 2014; Düvell, 2005; Ghosh, 1998; Sciortino, 2012; Triandafyllidou, 2010b). Esta situación cambió radicalmente con las crisis de los años 70 y 80, momento en que la mayoría de los países industrializados dejaron de reclutar mano de obra y comenzaron a introducir políticas de inmigración restrictivas. Como ha señalado Baldwin-Edwards (2008, p. 1452), la percepción de que había una “crisis de inmigración” comenzó a emerger, pero en realidad se trataba más de una crisis de reacción política a los inmigrantes que de gestión de los flujos. La inmigración dejó de ser vista como necesaria y se acentuó la diferencia entre los inmigrantes deseados y no deseados; la figura del “irregular” surgió así como paradigma de este segundo tipo, a pesar de que su presencia seguía siendo imprescindible para cubrir puestos en determinados nichos del mercado de trabajo. Esto permite afirmar, empleando las

palabras de Arango (2014), que “rather than in substantive shifts in irregular migration, the explanation for the ensuing transition from indifference to demonization is to be found in a dramatically altered evaluation of immigration”.

De lo anterior se desprende que la irregularidad no puede ser vista únicamente como un problema, o como una consecuencia de acciones individuales que atentan contra la normativa de los estados (Baldwin-Edwards, 2008; Portes, 1978; Sciortino, 2004). La inmigración irregular descansa en gran medida sobre las propias contradicciones de los estados contemporáneos, cuyas sociedades reclaman el cierre político mientras que sus economías demandan mano de obra (Baldwin-Edwards, 2008). Concretamente, tiene que ver con un desequilibrio entre las necesidades del mercado de trabajo y los canales disponibles para la entrada regular de trabajadores (Baldwin-Edwards, 2008; Portes, 1978; Sciortino, 2004). Por lo tanto, aunque no exclusivamente, puede afirmarse que el fenómeno responde a una lógica económica (Hanson, 2007).

Las políticas de control migratorio son también reflejo de las contradicciones inherentes a los estados. En los últimos tiempos hemos asistido al esfuerzo creciente de los gobiernos por mantener a los inmigrantes irregulares alejados del territorio. La escalada de control fronterizo, sin embargo, no siempre tiene su reflejo en las medidas que se aplican en el interior del territorio. Los estados han concentrado sus esfuerzos en tratar de evitar la entrada de inmigrantes irregulares, en ocasiones sin prestar atención a los que ya se encuentran dentro. Esto es así porque, como ha argumentado Sciortino (2012, p. 11), “mientras que endurecer los controles en frontera es un acto relativamente ausente de polémica, las políticas contra la residencia irregular pueden atacar los delicados nervios de las sociedades contemporáneas”. Concretamente, parece claro que muchos gobiernos no están dispuestos a asumir las consecuencias que implicaría el hecho de trasladar la lucha contra la inmigración irregular allí donde resulta más efectiva, que es en el mercado de trabajo (Baldwin-Edwards, 1999; Cornelius, 2005).

No obstante, el control está cambiando y se está sofisticado con el empleo de mayores recursos y nuevas tecnologías. Por otro lado, este control se está ampliando para incluir nuevos actores y medidas. Guiraudon & Lahav (2000, p. 176) han señalado que la toma de decisiones y la ejecución del control se ha desplazado “hacia arriba” (a la arena intergubernamental), “hacia abajo” (a las autoridades locales, a través de la descentralización) y “hacia afuera” (principalmente a actores privados). Las medidas adoptadas, por su parte, están cada vez más enfocadas a la “externalización” (Boswell, 2003), el “control remoto” (Zolberg, 2002) o el “policing at a distance” (Guild & Bigo, 2005). Algunos autores han señalado también que los estados se han dado cuenta gradualmente de que las políticas que pretenden “mantenerlos fuera” son sólo una de las

respuestas posibles a la inmigración irregular, y aquellas están siendo complementadas por políticas que buscan “echarlos fuera” (Engbersen & Broeders, 2009).

Poner este último tipo de políticas en práctica, no obstante, requiere gran determinación política (ibid.). Las expulsiones de inmigrantes en situación irregular son una medida difícil de implementar y que puede desencadenar considerables conflictos en la arena pública. En cierto modo, se trata de la herramienta que da cierre a las políticas migratorias, la *última ratio* del control (Arango, 2005a, p. 21), pero los gobiernos no siempre tienen un claro interés por ponerla en práctica. Hasta hace relativamente poco, varios autores argumentaban que esta medida se empleaba de manera más simbólica que real (De Genova, 2002; Gibney & Hansen, 2003). En el año 2003, Gibney y Hansen sostenían que las expulsiones eran un “mito” o una “mentira piadosa” que los estados utilizaban para mantener viva la distinción entre los inmigrantes legales y los irregulares (Gibney & Hansen, 2003, p. 15). Según estos autores, las expulsiones servían, más que para efectivamente repatriar a las personas, para alcanzar tres objetivos principales: calmar a la opinión pública, desincentivar futuras llegadas y presionar a los migrantes para que regresen voluntariamente a sus países de origen (ibid.)

En los últimos años, no obstante, los autores han comenzado a hablar de un *deportation turn* o giro en la gestión de las expulsiones (Gibney, 2008). Numerosos trabajos analizan los esfuerzos recientes que muchos estados están dedicando a incrementar el uso y la efectividad de esta herramienta (Bloch & Schuster, 2005, 2005; Broeders, 2009; Ellermann, 2006; Engbersen & Broeders, 2009; Fekete, 2005; Gibney, 2008; Kanstroom, 2008; Nethery, 2012; Schuster, 2005). Se ha señalado que las expulsiones se están convirtiendo en una herramienta *constante, normalizada y estandarizada* de control migratorio (Bloch & Schuster, 2005, p. 491; N. De Genova & Peutz, 2010, p. 6; Tazreiter, 2013, p. 2425).

A pesar de estos esfuerzos, en las democracias occidentales llama la atención la existencia de un marcado *removal gap* o *deportation gap*, es decir, un desequilibrio entre los inmigrantes teóricamente expulsables y los que son finalmente expulsados (Gibney, 2008; Gibney & Hansen, 2003). Dicho desequilibrio se concreta a su vez en la diferencia, observada en muchos países, entre los inmigrantes expulsables que son detectados por las autoridades o reciben una orden de expulsión y los que llegan a ser repatriados (Bloch & Schuster, 2005, p. 496; Broeders, 2009, p. 138; Sciortino, 2012, p. 17). Como se verá, las principales causas de esta brecha son en gran medida conocidas, pero se sabe muy poco acerca de cómo distintos factores operan en la puesta práctica del proceso de expulsión, determinando qué inmigrantes llegan a ser expulsados y cuáles de ellos logran permanecer.

La primera idea de la que parte esta tesis es que es necesario analizar la implementación del proceso de expulsión en profundidad y en contextos concretos para llegar a comprender como este *removal gap* se configura y reproduce.

La necesidad de acudir a este nivel de análisis ha sido señalada por muchos de los que se interesan por los desequilibrios entre los objetivos y los resultados de la política migratoria. Numerosas investigaciones se han dedicado a tratar de identificar el origen y las causas de estos desequilibrios, pero faltan estudios que analicen en profundidad los procesos que explican la diferencia entre objetivos y resultados en políticas y contextos concretos. Lahav & Guiraudon (2006, pp. 207–208) sostienen que las respuestas de los estados “sobre el terreno” permanecen en gran parte inexploradas, a pesar de que las decisiones administrativas, la implementación de las políticas y la red de actores involucrados en estos procesos puede ofrecer mucha información sobre el carácter del control migratorio. También Portes (1997, p. 817) ha señalado la necesidad de recabar información sobre el funcionamiento de las burocracias y sus dinámicas internas, sobre el modo en que absorben la información y responden a presiones opuestas, para avanzar en el conocimiento teórico sobre el control que ejercen los estados. Por otra parte, Gravelle, Ellermann, y Dauvergne (2013) han defendido que, hasta el momento, se ha concedido muy poca importancia al conocimiento de lo que ocurre a nivel local, ya que la mayoría de los estudios se desarrollan en el ámbito nacional. Para estas autoras, es muy importante el estudio de los niveles sub-nacionales de la política, ya que los actores que operan en ellos están cada vez más involucrados en la gestión migratoria, y pueden responder a las políticas nacionales de manera que los objetivos se vean obstruidos, modificados o reforzados (Gravelle et al., 2013, p. 61).

Por otro lado, como medida de control las expulsiones no sólo se caracterizan por su dudosa efectividad sino también por las consecuencias dramáticas que tienen para los individuos. En primer lugar, la amenaza de ser detenidos por la policía y posteriormente expulsados está presente de muchas maneras en la vida de los inmigrantes en situación irregular, dando forma a sus rutinas diarias y acrecentando su vulnerabilidad (De Genova, 2002; Engbersen, 2001; Sainz de la Maza, 2011; Willen, 2007). En segundo lugar, aquellos que llegan a ser repatriados a menudo ven transformadas sus circunstancias de manera drástica: la expulsión separa familias, pone fin a proyectos, modifica las perspectivas de futuro y arroja a las personas a lugares donde no conservan raíces, o dónde directamente se encuentran amenazadas (Coutin, 2010; Peutz, 2006; Wheatley, 2011).

Coutin (2005) ha señalado que tanto la posición de los repatriados en países donde poseen la ciudadanía formal pero carecen de lazos sociales, como la de los inmigrantes cuya vida social se desarrolla en países donde no disponen de autorización para residir,

generan “conflictos de pertenencia, o situaciones en las que hay una disyuntiva entre el estatus legal formal y la localización social informal del individuo”(Coutin, 2005, p. 1148). Precisamente por su capacidad de influir tan rotundamente en la ubicación física de los individuos, las expulsiones impactan en estas disyuntivas, pero a la vez se ven afectadas por ellas:

“deportation is an act of membership definition particularly likely to generate conflict and contestation, as legal and normative conceptions of membership generate different responses as to who should be eligible for expulsion” (Anderson et al., 2011, pp. 548–549).

La afirmación anterior fundamentalmente reconoce que las sociedades están divididas en su interpretación de quién forma parte de la comunidad de miembros y, por lo tanto, no siempre hay consenso en torno a la cuestión de qué personas deben ser expulsadas.

Una segunda idea de la que parte esta tesis es que sólo mediante una observación minuciosa de la implementación proceso de expulsión es posible entender cómo “la pertenencia” de los migrantes es valorada por los diferentes actores que participan en el mismo, y cómo estas distintas valoraciones entran en juego a la hora de determinar quién puede permanecer y quién es obligado a abandonar el territorio.

Tomando las dos ideas señaladas como punto de partida, el principal objetivo de este trabajo es el de producir un conocimiento detallado sobre la implementación (o puesta en práctica) de las expulsiones en España. Para ello, se presta atención a los diferentes factores que inciden en dicho proceso: los actores que intervienen, el tipo de decisiones que toman, los objetivos que persiguen, las estrategias que emplean, el grado de discrecionalidad y arbitrariedad con el que actúan, etc. De este modo, la investigación se adentra en un terreno prácticamente inexplorado: no existe literatura en nuestro país que se haya ocupado de la implementación de esta herramienta de control, y los autores que han abordado el asunto en otros países se han centrado en un número reducido de actores (Ellermann, 2006, 2009) o sólo algunas fases o facetas del mismo (Coutin, 2003b; Sutton & Vigneswaran, 2011; Van der Leun, 2003). En la medida de lo posible, esta tesis quiere ofrecer una visión holística y completa de cómo se llevan a cabo las expulsiones. Para lograr este objetivo, se ha empleado el método de investigación basado en el caso, y se ha tomado la Comunidad de Madrid como caso de estudio.

La tesis se estructura en siete capítulos. En el primero de ellos se ofrece una aproximación teórica al estudio de las expulsiones de inmigrantes en situación irregular. El análisis teórico pretende fundamentalmente ser una guía para enfocar la investigación: la revisión de la literatura que ha abordado este fenómeno en diferentes países y desde diversos ángulos ha servido como referencia para observar el caso de



estudio elegido y seleccionar las herramientas que resultan más útiles para su descripción y explicación. Por otro lado, no obstante, el trabajo también quiere señalar futuros caminos por los que la reflexión teórica en torno a las expulsiones puede transitar, y a los que el conocimiento empírico y detallado sobre la puesta en práctica de esta medida contribuye de manera decisiva.

El segundo capítulo encuadra las expulsiones de inmigrantes en situación irregular dentro del contexto más amplio de las políticas de control migratorio en España, ofreciendo a su vez una visión completa y resumida del desarrollo actual de estas políticas. Colocar esta figura de alejamiento en su contexto permite comprender los rasgos que la caracterizan y las diferencias que presenta frente a otro tipo de repatriaciones. Como se verá, cada una de las medidas de alejamiento plantea sus propios interrogantes, por lo que resulta interesante observarlas por separado y a la vez entenderlas en su conjunto.

El tercer capítulo relata de manera detallada cómo se ha llevado la investigación. En primer lugar, se presentan los objetivos específicos y las preguntas de investigación, y se plantean algunas proposiciones o hipótesis que guían el trabajo. Posteriormente, se justifica la elección del método -que principalmente responde a la necesidad de analizar el fenómeno estudiado dentro de su propio contexto y con un alto grado de profundidad- y del caso -que ha respondido tanto a criterios sustantivos como pragmáticos. Por último, se explica cómo se ha realizado la recogida de datos y las herramientas empleadas para ello. La fuente principal de datos ha sido la entrevista en profundidad

Los últimos cuatro capítulos concentran los resultados de la investigación. Cada uno de ellos hace referencia a una fase del proceso de expulsión y trata de narrar con la mayor precisión posible cómo transcurre su implementación. Estas fases comprenden: 1. La detección de los inmigrantes en situación irregular, incluyendo su identificación por parte de la policía y todo aquello que ocurre hasta el inicio de su expediente de expulsión (capítulo 4); 2. La decisión en torno a qué inmigrantes reciben una orden o decreto de expulsión (capítulo 5); 3. La detención en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche (capítulo 6) y 4. La ejecución de las expulsiones (capítulo 7).

Por último, un apartado dedicado a las conclusiones recoge los principales resultados obtenidos.

# **1 APROXIMACIÓN TEÓRICA AL ESTUDIO DE LAS EXPULSIONES**

El papel que la teoría juega en la investigación basada en el estudio de casos es diferente que en otros métodos de investigación social. En la etnografía o en el “grounded theory”, la fase de campo suele preceder a la indagación teórica, de manera que bien las teorías existentes sobre la realidad estudiada son empleadas en una fase posterior para contrastar los resultados obtenidos, o bien un modelo teórico completamente nuevo emerge de los datos recopilados. El método basado en el estudio de casos, por el contrario, se beneficia de un contacto previo con la teoría, y éste es considerado fundamental para orientar la investigación y guiar el trabajo de campo (Yin, 2009). Un conocimiento inicial de los aspectos teóricos relevantes en relación con el fenómeno que se estudia puede ser imprescindible para una recogida de datos fructífera, y para una interpretación de los resultados que contribuya al avance científico.

En definitiva, la indagación teórica en la fase de diseño de la investigación resulta esencial para que los estudios de casos contribuyan al desarrollo o la comprobación de teorías. Sin embargo, como ha señalado Yin (2009), la teoría que sirve como referencia en los trabajos basados en este método no debe ser considerada con la formalidad de una gran teoría de las ciencias sociales. Este autor defiende que el objetivo de la aproximación teórica es obtener suficientes modelos o proposiciones para enfocar las fases de campo y de análisis. Es decir, se trata de contar con explicaciones hipotéticas para las preguntas de investigación planteadas, en base al conocimiento previo que proporciona la literatura.

De la misma manera, la teoría que emerge de los estudios de casos tiende a ser abierta, y no siempre se considera útil resumir los resultados en fórmulas teóricas reducidas, porque algo puede perderse en ese resumen (Flyvbjerg, 2004, p. 55). Muchas veces, la riqueza de un caso anida en su complejidad y sus matices. Es por ello que los investigadores de casos son generalmente escépticos ante la posibilidad de sacrificar el detalle fenomenológico en favor del cerramiento conceptual (ibid.).

El proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular es uno de esos objetos de estudio difíciles de abordar sin profundizar en los detalles y sin detenerse en las contradicciones inherentes al mismo. Esto lo convierte en un terreno fértil para la

reflexión acerca de aspectos sociales y políticos fundamentales, pero a la vez se trata de un terreno movedizo donde resulta difícil alcanzar verdades absolutas. La aproximación teórica se plantea, por lo tanto, como una fuente de apoyo a la reflexión y una brújula en la búsqueda de conclusiones. Dicho de otra manera, es una referencia a la hora de decidir en qué caminos adentrarse, dada la infinidad de bifurcaciones que se encuentran al tratar de analizar un tema que presenta múltiples facetas.

Tal como lo expresa Brubaker (1989a, 1989b), los estados tienen tanto un territorio como una membresía delimitada, de manera que cada estado se define a sí mismo reclamando una fracción de la superficie del planeta y una fracción de la población que habita en el mismo. En tanto que asociación territorial, el estado tiene derecho a decidir quién entra y reside en su territorio. En tanto que asociación de pertenencia, el estado tiene derecho a determinar quiénes son sus ciudadanos. Las expulsiones de inmigrantes en situación irregular se revelan como un “instrumento estandarizado de *statecraft*” (De Genova & Peutz, 2010, p. 3) que permite reflexionar sobre estos dos componentes de los estados-nación: la soberanía y la ciudadanía

Este capítulo toma los conceptos de soberanía y ciudadanía como base para la construcción teórica. En la primera parte, partiendo del argumento expresado por Sassen (1996, p. 67) de que la inmigración es un fenómeno privilegiado para comprender la distancia entre la idea de soberanía y la capacidad real para ejercerla, se analizan los límites a los que se enfrenta el estado en sus intentos de controlar la inmigración, concretamente a la hora de llevar a cabo las expulsiones.

En la segunda parte del capítulo, las diferentes interpretaciones que se le otorgan al concepto de ciudadanía se emplean como punto de partida para examinar la relación que se establece entre la “pertenencia” que los migrantes desarrollan en las sociedades de acogida, y su mayor o menor probabilidad de ser expulsados. Asimismo, se plantean las implicaciones que esta cuestión tiene en la forma de entender la ciudadanía.

## **1.1 LAS EXPULSIONES Y EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA**

En tanto que estados, los estados-nación son organizaciones territoriales que reclaman el monopolio de la violencia legítima (c.f. Joppke, 1998a, p. 9; Weber, 1979), pero también el monopolio de los “medios del movimiento legítimo” (Torpey, 1998). Es decir, que como expresión fundamental de su soberanía, se espera de los estados que regulen la inmigración y ejerzan control fronterizo (Soysal, 1994). En palabras de Hammar:

States may decide whether to allow or to forbid non-citizens to enter the territory, states may force non-citizens to leave the country, and states are free to decide how to implement this sovereign power (Hammar, 1994, p. 187)

El propio Hammar, sin embargo, argumenta que el poder soberano tiene restricciones. Este autor se refiere principalmente a los límites normativos a los que se enfrenta el ejercicio de la soberanía, concretamente en relación con el tiempo de estancia de los inmigrantes. En torno al tema del que se ocupa este trabajo, Hammar sostiene que hay un periodo después del cual el estado no puede expulsar a un inmigrante que reside en su territorio, independientemente de cuál sea su estatus legal. Otros autores han defendido esta misma idea (Bauböck, 1994; Carens, 2005; Gibney, 2011; Rubio-Marín, 2000; Wihtol de Wenden, 1990), con el argumento principal de que pasado un tiempo las personas desarrollan pertenencia y se convierten en miembros de facto. Desde el punto de vista de algunos de ellos, hay cierto contrato implícito entre los inmigrantes en situación irregular y los estados, ya que éstos se benefician del trabajo de los primeros y no siempre ponen los esfuerzos necesarios para frenar su entrada y permanencia (Bauböck, 1994; Hammar, 1994; Rubio-Marín, 2000). En cualquier caso, y empleando las palabras de Carens (2005), “long-term settlement carries significant moral weight that eventually forms the basis of a moral right to stay”.

Más allá de donde se ubiquen, en términos abstractos, los límites de lo aceptable y las restricciones morales al ejercicio de la soberanía, hay que tener en cuenta que las cuestiones relacionadas con la pertenencia siempre van a ser discutibles, y se resuelven especificando criterios normativos en el contexto de cada sociedad (Bauböck, 1994, p. 212). Cada estado interpreta de manera determinada su compromiso con las personas que residen en su territorio, y desarrolla sus propias leyes y políticas en relación con la inmigración. Por otro lado, la idea de cómo la soberanía debe ser ejercida se combina con la práctica de ese ejercicio, dando lugar, como han defendido Cvajner & Sciortino (2010b, p. 396) a un “hiatus between the self-description of a sovereign power and the mundane reality of the actual organizational configuration of the state”.

La inmigración se ha considerado, por lo tanto, un asunto estratégico para comprender la distancia entre la idea de soberanía como control sobre la entrada y permanencia, y las restricciones a la hora de ejercer ese control (Sassen 1996, p. 67). Numerosos autores se han preguntado por los factores que limitan la capacidad de los estados para poner en práctica políticas restrictivas en el ámbito migratorio (Brochmann & Hammar, 1999; Guiraudon & Joppke, 2003; Hollifield, 1992, 1999; Joppke, 1998b; Lahav & Guiraudon, 2006; Massey, 1999). La literatura en torno a este asunto ha proliferado desde que Cornelius, Martin, & Hollifield (1994) identificasen la existencia de una

brecha “between the goals of national immigration policy (laws, regulations, executive actions, etc.) and the actual results of policies in this area (policy outcomes)”, observable en la mayoría de las democracias industrializadas.

A continuación se identifican las principales causas que los autores han otorgado a la brecha entre los objetivos y los resultados de la política migratoria, poniendo un énfasis especial en los factores que inciden en el *removal gap* o *deportation gap* (Gibney, 2008; Gibney & Hansen, 2003), es decir, en el desequilibrio entre los migrantes expulsables y los que son finalmente expulsados.

### **1.1.1 Decisiones políticas, agendas ocultas y funcionamiento de los estados**

La brecha entre objetivos y resultados no debe ser directamente interpretada como un fracaso de los estados a la hora de poner en práctica las políticas migratorias, porque detrás de esa brecha puede haber una decisión política. Como ha señalado Broeders (2009, p. 50), algunas políticas no se implementan deliberadamente, porque ‘hacer la vista gorda’ puede ser la opción más sensible económica o políticamente. En otras ocasiones, ocurre que los objetivos manifiestos de las políticas no son los que en realidad se persiguen, sino que hay intenciones ocultas detrás de las metas declaradas, y son éstas las que en último término están marcando la agenda (Castles, 2004, p. 207; Cornelius & Tsuda, 2004, p. 14).

Otras veces no se trata tanto de una decisión política sino más bien de una consecuencia del propio funcionamiento de los estados modernos, dada la existencia de conflictos estructurales entre diferentes esferas (Boswell, 2007; Cvajner & Sciortino, 2010b). Según esta interpretación, los estados operan como una organización que trata de equilibrar diversos objetivos, entre los que se encuentra el control de la inmigración. Cvajner & Sciortino (2010b, p. 396) argumentan que, al contrario de lo que comúnmente se piensa, el control migratorio no es una prioridad en comparación con otras esferas, con lo que los resultados en este ámbito pueden llegar a sacrificarse en aras de cumplir con otras metas. En esta misma línea se encuentra Boswell (2007) y su “teoría de los imperativos funcionales del estado”. La autora identifica una serie de tareas que el gobierno debe llevar a cabo para mantener su legitimidad y su capacidad de gobernar, y defiende que los estados tratan de satisfacer las expectativas públicas que creen que existen en torno al cumplimiento de estas tareas. El problema es que estos “imperativos funcionales” son difíciles de realizar simultáneamente, y las políticas migratorias tienden a ponerlos en conflicto, lo que muchas veces dificulta su puesta en práctica (Boswell, 2007).

Diversos autores han señalado la existencia de agendas ocultas en las medidas que se ponen en marcha para luchar contra la inmigración irregular. Varios trabajos han

demostrado que los estados desarrollan políticas que pretenden crear una apariencia de control más que ejercer un control real (Andreas, 2000; Calavita, 1992). Concretamente, por su dificultad para llevarlas a cabo, las expulsiones han sido en ocasiones consideradas una herramienta simbólica con la que se quieren lograr objetivos diversos como contentar a la opinión pública, desincentivar futuras llegadas, presionar a los migrantes para que regresen voluntariamente a sus países de origen o mantener una mano de obra fácilmente explotable (Calavita, 2003; De Genova, 2002, 2004; Gibney & Hansen, 2003; Sciortino, 2012).

Las agendas ocultas que persiguen la vigilancia policial o la detención en Centros de Internamiento han sido considerablemente analizadas. Por un lado, las rutinas de control que llevan a cabo los policías se emplean para disciplinar, criminalizar y excluir socialmente a los inmigrantes (McDowell & Wonders, 2009; Quassoli, 2013; Rouse, 1992). Por otro lado, la detención en Centros de Internamiento, a pesar de tratarse de una herramienta para facilitar la expulsión, cumple otras funciones informales como ejercer presión sobre los inmigrantes y ofrecer una imagen de control (Leerkes & Broeders, 2010). Broeders (2009, p. 195) ha argumentado que estos centros son “agujeros negros” donde la leyes que protegen a las personas llegan a estirarse hasta sus límites, no tanto para alcanzar el objetivo de la expulsión como para disuadir a los inmigrantes en situación irregular de permanecer o acudir al país. Por su parte Welch (2002, p. 84) ha sostenido también que en Estados Unidos la detención se está convirtiendo en un sistema de “almacenamiento” para las personas que no pueden ser expulsadas.

### **1.1.2 El alcance de los derechos**

La capacidad de los estados democráticos occidentales para controlar la inmigración se ve limitada por el reconocimiento de un número importante de derechos a los extranjeros que residen en su territorio (Castles, 2004; Hollifield, 1992, 1999; Joppke, 1998b; Sassen, 1996, 1998; Soysal, 1994).

Por un lado, una serie de autores han señalado la importancia que ha tenido la emergencia de un Régimen Internacional de Derechos Humanos, que se formaliza principalmente a través de acuerdos y tratados internacionales, (Bosniak, 2006; Jacobson, 1996; Sassen, 1996; Soysal, 1994). A pesar de que admiten que el alcance de estos instrumentos es limitado y reconocen que su aplicación se garantiza fundamentalmente a través de las instituciones de los estados nacionales, dichos autores defienden que el discurso y las estructuras globales han sido fundamentales para la extensión de los derechos a los extranjeros. En gran medida esto deriva del hecho de

que los derechos dejan de estar ligados exclusivamente al “ciudadano”, para proteger al “individuo”.

Otros autores, por el contrario, han señalado que los estados están limitados en sus esfuerzos por ejercer control migratorio por las normas y principios liberales a nivel doméstico, es decir, que se ven “auto-limitados” por su propio “right based liberalism” (Cornelius et al., 1994; Hollifield, 1992; Joppke, 1998b, 2001). Para estos y otros autores (Guiraudon, 1998, 2000; Hansen, 2009), los derechos están fundamentalmente anclados en el estado-nación, que sigue siendo el principal o único garante de los mismos. Así, Joppke (2001) ha defendido que su extensión a los no-ciudadanos se produce gracias al papel de los jueces, que interpretan y movilizan la legislación nacional, las garantías constitucionales o los discursos domésticos en favor de los migrantes. Por su parte, Guiraudon (1998, 2000) ha destacado la importancia del propio proceso político, dónde no sólo los jueces sino también las burocracias contribuyen a la avalar los beneficios sociales y los derechos de los que aquellos disfrutaban.

Aunque estas dos perspectivas suelen aparecer enfrentadas, cada vez más autores están defendiendo que, cuando se trata del disfrute de derechos, “rather than the ascendancy of the universal over the particular, the global over the local, or the post-national over the national, we often find a negotiated pragmatism” (Morris, 2002, p. 6). Esta es la visión que adopta Hollifield (2004, p. 892) al afirmar que “liberal developments in international and municipal law feed off one another, creating new rights (legal spaces) for aliens at both the international and domestic levels”.

La protección de ciertos inmigrantes frente a la expulsión se ha ido desarrollado tanto a nivel internacional como dentro de los propios estados. Varios convenios internacionales contienen cláusulas que protegen a los individuos frente a la expulsión en determinadas circunstancias. Las normas más importantes son el principio de *non-refoulement*, que prohíbe a los estados repatriar a personas a lugares donde su vida o libertad pueda verse amenazada<sup>2</sup>, y el respeto a la vida en familia<sup>3</sup>. Aparte de estos dos, otras normas como el derecho a un procedimiento justo, la protección frente al trato degradante e inhumano o las condiciones relativas a la detención aplican también en el proceso de expulsión (Noll, 1999).

---

<sup>2</sup> El principio de “non-refoulement” está contenido en el Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y en la convención contra la tortura de 1984.

<sup>3</sup> Artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 (ECHR).

La cuestión fundamental que cabe preguntarse es si los individuos se benefician de este tipo de normas contenidas en los instrumentos internacionales, y hasta qué punto pueden acudir a instancias supranacionales que garanticen sus derechos ante la amenaza de expulsión. Por ejemplo, Guiraudon (1998, p. 283) ha señalado que para el momento en que la Corte Europea de derechos Humanos comenzó a pronunciarse en materia de expulsiones invocando el *non-refoulement* y el respeto a la vida en familia, muchos países europeos ya habían incorporado estos elementos en su propia legislación. No obstante, esta autora se está refiriendo fundamentalmente a los países receptores de inmigración del norte de Europa que a finales de la década de los 70 vieron internamente limitada su capacidad de expulsar a los trabajadores que habían estado recibiendo en décadas anteriores. En este sentido, Hansen (2009, p. 7) señala que en Europa “the most important legal decisions, which protected guest workers and other immigrants to Europe from forced return, were taken by national courts on the basis of national constitutions”, y pone como ejemplo de ello los casos de Alemania y Francia. Los pronunciamientos de la Corte Europea de Derechos Humanos, sin embargo, sí han tenido influencia en la jurisprudencia desarrollada en otros países europeos que sólo con carácter más reciente se han convertido en receptores de inmigración, como es el caso de España.

En cualquier caso, parece claro que las normas contenidas en convenios y tratados internacionales adquieren fuerza principalmente a través de los tribunales nacionales, dada la dificultad de las personas de acudir a las instituciones supranacionales que garantizarían su cumplimiento. Como ha señalado Hansen (2009)

These norms and conventions have the greatest influence when domestic courts may justify their decisions solely with reference to them. When applicants are forced to exhaust all domestic legal channels before appealing to the European Court of Human Rights (...) the costs (an average of US\$50.000) and the time required (an average of 7 years), serve as major impediments to defending individual entitlements (Hansen, 2009, p. 8)

### **1.1.3 El papel de los burócratas a pie de calle**

De cara a entender la brecha entre los objetivos y los resultados de las políticas migratorias es importante estudiar el papel que desempeñan los trabajadores públicos en su puesta en práctica. Para ello, se considera especialmente útil el enfoque de análisis basado en la perspectiva *bottom-up*, que se centra en el comportamiento de los actores directamente involucrados en la implementación de las políticas públicas. Este enfoque se desarrolló a finales de los años setenta como reacción a la visión jerárquica proporcionada por autores como Bardach (1977) y Pressman & Wildavsky (1973)



quienes principalmente relacionaban el fracaso a la hora de llevar a cabo las políticas con la falta de control que los supervisores ejercen sobre los trabajadores de bajo rango. Como lo ha expresado Aguilar:

En este enfoque dominante, llamado después *top-down*, se imputan los problemas de la implementación a la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño... En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos... establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (Aguilar, 2007, p. 79).

Frente a esta visión que otorga prioridad al papel que juegan en la puesta en práctica de las políticas los actores situados en puestos de mando y supervisión, una serie de autores, liderados por Lipsky, comenzaron a centrar su atención en los *Street-level bureaucrats* y el tipo de actuaciones que estos llevan a cabo<sup>4</sup>.

El trabajo de Lipsky (1980) sigue siendo una referencia fundamental para la comprensión del comportamiento de los burócratas a pie de calle. Desde el punto de vista de este autor, estos trabajadores públicos son “policy makers”, en el sentido de que sus acciones constituyen la política que efectivamente es proporcionada por el gobierno. Concretamente, Lipsky señala dos factores que permiten a estos trabajadores “hacer política”: por un lado, el ejercicio de la discrecionalidad. Por otro lado, la relativa autonomía de la que disfrutaban con respecto a sus superiores.

Una de las principales características que Lipsky atribuye a los “burócratas a pie de calle” es un alto nivel de discrecionalidad a la hora de determinar qué grado de sanciones y beneficios proporcionan a la población. Paradójicamente, el autor no considera la discrecionalidad como una consecuencia de la falta de regulación acerca de cómo llevar a cabo el trabajo, sino más bien al contrario: la normativa suele ser tan voluminosa y contradictoria que en la práctica sólo puede ser aplicada de manera selectiva (Lipsky, 1980, p. 14). En concreto, el comportamiento de los policías está muy delimitado por leyes y estatutos pero, en la práctica, no pueden actuar contra todas las infracciones que observan a lo largo del día (ibid.). Por otra parte, las situaciones en las

---

<sup>4</sup> Cabe señalar los trabajos de Williams, Elmore, Berman y McLaughlin, entre otros. Véase Aguilar (2007)

que trabajan son difíciles de reducir a actuaciones programadas de antemano (ibid.; p, 15). Van der Leun (2003, p. 88) señala, además, que la necesidad de actuar también en base a legislación de extranjería complica aún más la labor de muchos policías, ya que ésta es compleja y suele cambiar constantemente, de manera que es imposible que tengan claro lo que deben hacer en cada momento.

En el proceso de trasladar al trabajo del día a día este tipo de regulaciones cambiantes y enciclopédicas, los altos cargos pueden jugar un papel fundamental. A través de órdenes directas, o mediante la publicación de instrucciones de rango medio y bajo tratan de simplificar la complejidad normativa y reducir la discrecionalidad de los trabajadores. En ocasiones, sin embargo, las órdenes se alejan de los preceptos legales, redirigiendo la actuación de los burócratas a pie de calle hacia objetivos específicos. A su vez, estos objetivos pueden ser modificados de un día para otro, lo que se refleja en cambios drásticos en la forma de realizar el trabajo que son independientes del hecho de que se produzcan cambios en la ley.

A pesar de lo anterior, Lipsky llama la atención sobre el hecho de que los burócratas a pie de calle “often do not share the perspectives and preferences of their superiors and hence in some respects cannot be thought to be working toward stated agency goals” (Lipsky, 1980, p. 16). Para este autor, los burócratas se benefician de suficiente autonomía como para llegar a manifestar estas diferencias con respecto a sus superiores y mostrar un cierto grado de no cooperación. En el contexto concreto de la puesta en práctica de las expulsiones, sin embargo, Ellermann (2009) ha sostenido que los trabajadores de rango bajo están generalmente interesados en cumplir sus cometidos, mientras que los altos cargos electos pueden mostrarse favorables a la no implementación en aquellos casos en los que se ven presionados por los grupos de interés que se movilizan en contra del empleo de esta medida. Por ello, la autora defiende que los “bureaucrats are more likely to implement contested policies when they are politically insulated from the interventions of elected officials” (Ellermann, 2009, p. 46) y que el *gap* en la implementación de las expulsiones “will be a function of the incapacity, rather than the unwillingness, of bureaucrats to implement policies” (ibid; p. 44).

Otros trabajos han prestado atención al comportamiento de los burócratas en relación con las identificaciones, detenciones y expulsiones de inmigrantes, y al uso que hacen de su poder discrecional. En concreto, Kretsedemas & Brotherton han señalado lo siguiente para el caso de Estados Unidos:

Some law enforcement departments (and individual officers) turn a blind eye to unauthorized migrants as long as these individuals do not commit

what are considered serious (criminal) violations, whereas other departments will use any opportunity (such as faulty tail-light or riding a bicycle on the wrong side of the street) to screen noncitizens for their legal status (Kretsedemas 2008). As a result, enforcement practices that are perceived to be necessary and practical from the vantage point of the mainstream can appear extremely arbitrary from the perspective of the noncitizens who are targeted by them (Kretsedemas & Brotherton, 2008, p. 5)

Van der Leun (2003) ha comprobado que en el caso de Holanda la mayoría de los policías -incluso aquellos que trabajan en departamentos de extranjería- no ven la vigilancia y detección de inmigrantes en situación irregular como parte importante de su trabajo. En definitiva, según lo expresa esta autora, “officers in basic units use their discretion to refrain from going after ilegal immigrants” (Van der Leun, 2003, p. 111)

Por el lado contrario, Quassoli (2013) demuestra que los policías en la región de Emilia-Romana, en Italia, hacen uso de su poder discrecional para agravar los antecedentes de los migrantes, de tal manera que éstos puedan ser expulsados, ya que la comisión de ciertos delitos menores no ofrece esta posibilidad. También Sutton & Vigneswaran (2011) denuncian que en Sudáfrica los policías emplean la discrecionalidad en su propio beneficio, para extorsionar a los migrantes mediante el uso de la detención.

#### **1.1.4 Estrategias de los migrantes y sus grupos de apoyo**

Otro de los motivos por los que los estados tienen dificultades para implementar las políticas migratorias tiene que ver con las estrategias que ponen en marcha los propios migrantes. Numerosos trabajos han demostrado que éstos no son receptores pasivos de las medidas de los gobiernos, sino que tratan de explotar sus posibles lagunas y les hacen frente de muy diversas maneras (Ellermann, 2010; Engbersen, 2001; Engbersen & Broeders, 2009; Jordan & Düvell, 2002; Koscic & Triandafyllidou, 2004; Van der Leun, 2003; Van Der Leun & Kloosterman, 2006).

Las estrategias de los migrantes para evitar ser identificados y expulsados han sido principalmente consideradas *weapons of the weak* (Scott, 1985), en la medida en que son formas de resistencia individual que no buscan la confrontación simbólica directa sino que más bien adoptan acciones como el sabotaje, la evasión, el engaño o el incumplimiento (Broeders, 2009, p. 54; Ellermann, 2010, p. 410). El arma principal del que disponen los migrantes para hacer frente a la expulsión es la ocultación de su identidad, principalmente destrozando o escondiendo su documentación personal, pero

también adoptando falsas identidades u ocultando información a aquellos que les rodean (Broeders, 2009; Ellermann, 2010; Engbersen, 2001; Engbersen & Broeders, 2009)

No obstante, Scott (1985, p. 31) señala que en algunas ocasiones la resistencia de los grupos socialmente activos también puede ser activa, o incluso violenta. De hecho, las *weapons of the weak* que los migrantes emplean frente a la expulsión pueden llegar a incluir un alto grado de conflicto. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones que muchos llevan a cabo en España para tratar de no ser embarcados en un vuelo de repatriación. Otro tipo de medidas no tan comunes han incluido también huelgas de hambre en los Centros de Internamiento e incluso intentos de autolesión.

Algunos autores han señalado que los inmigrantes en situación irregular cuentan en la actualidad –a pesar de que no era así en el pasado– con poco apoyo social como para llevar a cabo movilizaciones que directamente traten de mejorar sus condiciones sociales y legales (Broeders, 2009, p. 53), o tienen dificultades para acceder a los recursos que requiere la acción política (Ellermann, 2010, p. 409). Sin embargo, en muchos países la resistencia frente a las expulsiones ha mostrado un alto grado de organización, con la participación tanto de asociaciones de inmigrantes como de la sociedad civil. En ocasiones, los grupos organizados se centran en el *case mobilization*, con el objetivo de frenar las expulsiones de alguna persona en concreto. En otras ocasiones, estos actores han atacado directamente el sistema y su funcionamiento, denunciándolo y haciéndolo visible de cara a la opinión pública; algunos de los elementos de este sistema que más atención han suscitado en España han sido los Centros de Internamiento y los vuelos de repatriación.

Por último, cabe señalar que a la resistencia de los migrantes frente a la expulsión se une en ocasiones la resistencia de los propios países de origen (Ellermann, 2008; Noll, 1999). Estos pueden negarse directamente a aceptar a sus nacionales o pueden poner muchas dificultades a la hora de colaborar con la repatriación. Además, en ocasiones, los consulados o embajadas adoptan como propias las causas de los migrantes, contribuyendo a dificultar su expulsión.

## **1.2 LAS EXPULSIONES Y EL ALCANCE DE LA CIUDADANÍA**

Mientras que la soberanía es el componente de los estados-nación que se relaciona con el “estado”, la ciudadanía es el componente que se relaciona con la “nación” (Joppke, 1998a, p. 9). En la literatura contemporánea muchos trabajos ofrecen visiones enfrentadas sobre qué es, donde tiene lugar su ejercicio y qué individuos pueden reclamar la ciudadanía, haciendo de este concepto uno de los más discutidos de las

ciencias sociales. La disciplina de estudio de las migraciones internacionales está contribuyendo de manera decisiva a estos debates, al interesarse por el impacto que el movimiento de personas a través de las fronteras internacionales está teniendo en la forma de enfocar las cuestiones mencionadas.

A raíz de las discrepancias surgidas en torno al concepto, algunos autores han desagregado la ciudadanía en varias dimensiones, en función de sus diferentes interpretaciones. Así, la ciudadanía puede ser entendida como *estatus*, *identidad*, *derechos* o *participación* (Bauböck, 2006; Bloemraad, 2000; Bloemraad, Korteweg, & Yurdakul, 2008; Bosniak, 2000; Joppke, 2010). Bauböck (2006, p. 16) ha señalado que en cada una de estas dimensiones surgen preguntas específicas que son relevantes para el estudio de la integración de los migrantes. Este trabajo no se interesa específicamente por la integración de los migrantes sino por cómo ésta es percibida por distintos actores que participan en la implementación del proceso de expulsión. Aun así, la reflexión teórica sobre este asunto se construye a partir de un recorrido por las tres primeras dimensiones de la ciudadanía mencionadas.

Las expulsiones se han considerado una práctica “constitutiva de ciudadanía” (Anderson et al., 2011, p. 548; Walters, 2002, p. 288), o que “hace ciudadanos” (Pratt, 2005, p. 17). Estas afirmaciones se basan fundamentalmente en el hecho de que las expulsiones establecen las fronteras de la pertenencia a un estado o, más concretamente, delimitan drásticamente qué personas no pertenecen al mismo. Precisamente porque dibujan una frontera clara entre los individuos que forman parte y los que no forman parte de la comunidad de miembros, su ejercicio tiene implicaciones para la forma en que la ciudadanía es entendida y conceptualizada (Anderson et al., 2011). Sin embargo, aunque esta frontera es clara una vez que la expulsión ha tenido lugar, es en la implementación del proceso cuando se decide qué individuos se sitúan a un lado o al otro de la misma. Es decir, que la pertenencia de los migrantes es negociada y delimitada en la práctica, a través de las acciones de aquellos que determinan quiénes son expulsados y quiénes permanecen. Según la visión de Anderson et al. (2011, p. 547), las expulsiones ponen en evidencia cómo de divididas y confusas las sociedades modernas están en torno a la pertenencia y a la cuestión de quién tiene derecho a determinarla.

### **1.2.1 Ciudadanía como estatus. Desalineaciones en la pertenencia**

En su forma más elemental, la ciudadanía es un estatus legal que el estado confiere al individuo, y que hace referencia a su pertenencia a dicho estado (Bloemraad, 2000; Brubaker, 1989b; Joppke, 2010). En este sentido, el término ciudadanía puede considerarse equivalente al de nacionalidad, aunque sería más apropiado afirmar que la nacionalidad se refiere a los aspectos internacionales de la relación entre el individuo y

el estado, mientras que la ciudadanía se refiere a los aspectos de esa relación que son regulados por las leyes domésticas (Bauböck, 2006, p. 17)

Esta dimensión de la ciudadanía es la única que no es sólo “retórica y metafórica” sino “formal e institucional” (Joppke, 2010, p. 3). La ley internacional establece que cada estado tiene derecho a determinar quiénes son sus ciudadanos y cómo dicho estatus es obtenido, a la vez que obliga a readmitir en el territorio de un estado a las personas que ostentan la ciudadanía del mismo. En términos generales la ciudadanía se adquiere por nacimiento y tiende a ser involuntaria, por lo que el acceso a la misma sólo es un problema para aquellas personas que emigran hacia un estado del que no son ciudadanas (Joppke, 2010, p. 34).

A pesar de que, como señala Brubaker (1989b), la mayoría de los que residen en el territorio de cada estado son ciudadanos del mismo, y la mayoría de los ciudadanos residen en el estado del que ostentan la ciudadanía, la congruencia no es perfecta ni puede serlo en el mundo moderno (Brubaker, 1989b, p. 145). Esta situación genera desajustes en la medida en que algunos de los que se consideran atributos esenciales de la ciudadanía no dependen en la práctica de la posesión de ese estatus, sino que se extienden a todos los individuos que se encuentran territorialmente presentes (Bosniak, 2006, p. 3). Partiendo de esta premisa, Bosniak (2006, p.3) ha considerado que no es incoherente hablar de la “ciudadanía de los no-ciudadanos”.

Por otra parte, aunque la ciudadanía establece el estatus formal de afiliación a un estado, las personas que residen en su territorio pueden crear vínculos más o menos formales con ese estado y desarrollar otras formas de pertenencia. Volviendo a Brubaker (1989a, p. 15), la pertenencia “is a messy category. It is complex and ambiguous from the point of view of the individual and from the point of view of the state. Unlike citizenship, membership is not an all-or-nothing, yes-or-no variable”.

Bauböck (2006, p. 19) considera la pertenencia un modo de afiliación más flexible que la ciudadanía, donde entra en juego la percepción subjetiva de la propia persona así como los discursos y constructos sociales en torno a la cuestión de quien forma parte de la sociedad. A pesar de que este autor establece una diferencia entre “crear lazos” y “desarrollar pertenencia”, fundamentada en el hecho de que los lazos se basan menos en cuestiones de identidad y más en relaciones sociales y prácticas que pueden ser directamente observadas y estructurar la vida de los individuos (Ibid.), generalmente se considera que los lazos son una faceta más de la pertenencia.

Los lazos se desarrollan progresivamente y son difíciles de medir. Además, así como son independientes del estatus de ciudadano también lo son del estatus legal. Numerosos trabajos han dedicado su atención a las formas de incorporación y los

reclamos de pertenencia que los inmigrantes en situación irregular despliegan en las sociedades de destino (Chauvin & Garcés-Mascareñas, 2012; Coutin, 2003a; McNevin, 2011).

En relación con estas cuestiones, Bauböck, (2006, p. 19) ha identificado la necesidad de investigar empíricamente las posibles “desalineaciones” que se crean en las sociedades actuales entre la ciudadanía y otras formas de pertenencia. Específicamente, dicho autor ha señalado que “hay un cometido para el análisis comparativo -así como normativo, legal y político- de instituciones y prácticas políticas, que examine cómo las múltiples y cambiantes afiliaciones de los migrantes son tenidas en cuenta al determinar el estatus de pertenencia” (Bauböck, 2006, p. 20).

Al observar cómo los actores encargados de la implementación de las expulsiones interpretan la pertenencia de los migrantes, y comprobar de qué manera estas interpretaciones se reflejan en la decisión acerca de quiénes permanecen y quiénes son obligados a abandonar el territorio, este trabajo está contribuyendo a cumplir ese cometido.

### **1.2.2 Ciudadanía como identidad. La construcción del sujeto deportable**

La ciudadanía es entendida en términos de identidad en tanto que no sólo denota pertenencia a una comunidad legal y política (estado), sino también a una comunidad social o cultural (nación). Como ha defendido Anderson (2013),

“modern states portray themselves not as arbitrary collections of people hung together by a common legal status, but as a *community of value*, composed of people who share common ideals and (exemplary) patterns of behaviour expressed through ethnicity, religion, culture, or language – that is, its members have shared values” (Anderson, 2013, p. 2)

Esta visión de la ciudadanía, sin embargo, tiene matices. Por un lado, algunos autores cuestionan el hecho de que el sentimiento de ciudadanía de las personas en los estados-nación democráticos esté determinado fundamentalmente por la identidad nacional, sino que las identificaciones y lealtades de los individuos pueden generarse a otros niveles – desde grupales hasta supranacionales (véase Bosniak, 2000, p. 481). Por otro lado, como reconoce Joppke (2010, p.111), el creciente universalismo que se observa en las otras dimensiones de la ciudadanía está afectando también a su dimensión identitaria, de manera que el estado ya no tiene respuestas absolutas en torno a las cuestiones de identidad. La razón, según este autor, es sencilla: “los estados liberales deben ser (y crecientemente son) neutros con respecto a las vidas que sus ciudadanos deben vivir” (Joppke, 2010, p. 112). También Anderson (2013, p. 3) ha llamado la atención sobre el

hecho de que existe la creencia de que la “comunidad de valor” está habitada por “buenos ciudadanos”, pero no hay un claro acuerdo en torno a los atributos que estos “buenos ciudadanos” poseen.

En este sentido, Anderson et al. (2011) defienden que el acto de expulsión establece las fronteras de esa comunidad de valor, al reafirmar la visión idealizada que la comunidad política tiene acerca de lo que debe significar la pertenencia, y señalar a aquellos individuos que no son considerados aptos para la ciudadanía:

“deportation also affirms citizenship normative qualities. The act of deportation establishes, in a particularly powerful and definitive way, that an individual is not fit for citizenship or even further residence in the society in question. The deportee as criminal, bogus asylum seeker, trafficker, welfare cheat, un-integrated individual lacks the qualities that are necessary for citizenship in “our” state” (Anderson et al., 2011, p. 548).

El concepto de “pertenencia”, por lo tanto, se complejiza en esta segunda dimensión de la ciudadanía. Con ello se complica también nuestra comprensión de las expulsiones como reflejo de la forma en que se conceptualiza la pertenencia: lo que se valora ya no es sólo quien “forma parte”, sino también quien es “adecuado para formar parte”.

Varios trabajos han mostrado cómo en la toma de decisiones en torno a la expulsión se ven reflejadas las cualidades normativas de la ciudadanía. Coutin (2003b) ha analizado los criterios que los jueces del servicio de inmigración de Estados Unidos tenían en cuenta a la hora de valorar quien “merecía” la suspensión de su orden de expulsión –y por lo tanto, la residencia legal- antes del año 1996. La autora demuestra que cuestiones relacionadas con la raza, la etnia, la clase, el género y la orientación sexual se revelaban significativas de diversas maneras, y que lo que estaba siendo finalmente considerado era la “americanidad” de los propios extranjeros. Éstos, en consecuencia, se veían en la necesidad de proyectar una imagen de sí mismos orientada en esta dirección. Según Coutin (2003b, p. 63), “to distinguish their current ‘American’ identities from their earlier ‘foreign’ ones, applicants emphasized ways that their lives overlapped with mainstream Anglo culture”.

Por su parte, Bhabha (1998) refleja la falta de consenso existente entre los jueces de la corte Europea de Derechos Humanos a la hora de decidir sobre la expulsión de inmigrantes que han pasado la mayor parte de su vida en Europa pero han cometido delitos de gravedad, e identifica estos desacuerdos con la actitud dividida que hay en Europa acerca de la composición e identidad del continente. Para la autora, este tipo de expulsiones generalmente no tienen una conexión lógica con la prevención o el castigo



de un crimen, sino que funcionan como “unacceptable ethnicized marker of not belonging” (Bhabha, 1998, p. 622).

Otros autores han estudiado lo que Anderson et al (2011, p. 552) llaman “la construcción del sujeto deportable”, es decir, los procesos mediante los cuales determinados individuos y grupos se erigen como expulsables. El trabajo de Ngai, “Impossible Subjects: Illegal aliens and the making of modern America” (2004), explica cómo las expulsiones en Estados Unidos se vieron “racializadas” a partir de los años 20, momento en que el inmigrante mexicano fue constituido como el “prototipo de inmigrante ilegal”. Esta racialización no fue simplemente una expresión de los prejuicios raciales predominantes sino que, según la autora, derivó de otros procesos territoriales y administrativos surgidos de la implementación de la legislación migratoria. En concreto, el fuerte control en la frontera provocó que la mayoría de los mexicanos entrasen de manera irregular y que su presencia fuese criminalizada. Precisamente por esa percepción negativa, las decisiones administrativas de “alivio en la expulsión”, que dependían de la discrecionalidad de los oficiales, dejaban fuera a los mexicanos y se centraban en los europeos. “Mientras que los inmigrantes europeos con antecedentes penales podían ser contruados como ‘merecedores’, los mexicanos que eran detectados sin los documentos apropiados tenían pocas posibilidades de escapar del estigma de la criminalización o del destino de la deportación” (Ngai, 2004, p. 82).

Varios trabajos han centrado también su atención en la criminalización y construcción racial negativa de los musulmanes en Estados Unidos tras el 11 de septiembre de 2001, y su impacto en el número de detenciones y expulsiones a las que aquellos se ven sometidos (De Genova, 2007; Sheikh, 2008). A través de la difusión de estereotipos que identifican a los musulmanes con el terrorismo, la opinión pública ha asumido su condición de amenaza para la seguridad, lo que ha permitido al estado aumentar su poder coercitivo y reducir las garantías legales con las que cuentan estos inmigrantes frente a la detención y la expulsión (ibid.).

En definitiva, lo que estos trabajos reflejan es que “the other is a shifting category (...) who becomes the alien, who the Other, who has to be feared, despised and deported, varies greatly” (Cohen, 1997, p. 372)

### **1.2.3 Ciudadanía como derechos. La configuración del derecho a permanecer**

La ciudadanía también puede ser entendida en términos de derechos. Desde este punto de vista, como señala Bosniak (2000, p. 463), “el disfrute de derechos es la característica que define la pertenencia a la sociedad: la ciudadanía requiere la posesión de derechos, y se presume que aquellos que poseen derechos disfrutan, por lo tanto, de

ciudadanía”. Esta perspectiva se asocia inicialmente con el ensayo de T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*, en el que el autor concibe la ciudadanía contemporánea como un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales adquiridos por los individuos de manera progresiva. Según el análisis histórico de Marshall –fundamentalmente basado en Inglaterra pero extensivo a otras sociedades europeas- los derechos civiles aparecen en primer lugar y se consideran un logro de los tribunales que culmina en la primera mitad del siglo XIX; cuando los derechos civiles han ganado suficiente peso, se desarrollan los derechos políticos, cuya expansión se registra a lo largo del siglo XIX y principios del XX; por último, con la instauración de la educación elemental pública comienzan a resurgir los derechos sociales, que se habían visto mermados en siglos anteriores, equiparándose con los anteriores a mediados del siglo XX (T. H. Marshall, 1950).

El ensayo de Marshall pone el énfasis en los derechos concedidos por el Estado a los individuos, partiendo de la idea de que la ciudadanía supone un principio de igualdad que consiste precisamente en el acceso de todos los sujetos a ese disfrute de derechos. Aunque el autor contempla la posibilidad de que algunos ciudadanos no puedan ejercer sus derechos aun contando con su reconocimiento oficial, no se pregunta qué ocurre con aquellos individuos que no poseen el estatus de ciudadanía formal, como es el caso de los extranjeros. Es por ello que el escrito de Marshall se ha considerado poco útil como punto de partida para el estudio de las relaciones entre el estatus de ciudadanía y la inmigración (Joppke, 2010). No obstante, la literatura generada a raíz de este trabajo ha planteado interesantes cuestiones para el análisis de las migraciones. En concreto, muchos autores se han preguntado hasta qué punto las personas que residen en un país del que no son ciudadanos acceden al conjunto de derechos identificados por Marshall con la ciudadanía. Planteado de otro modo, hay un interés por comprender en qué medida el disfrute de derechos se desliga de la ciudadanía formal, y las implicaciones que ello tiene para las sociedades contemporáneas.

En las sociedades democráticas occidentales, los extranjeros disfrutaban de un número considerable de derechos que no dependen del estatus formal de ciudadanía (Bauböck, 1994, 2006; Brubaker, 1989b; Hammar, 1990b; Layton-Henry, 1990; Soysal, 1994). Esto ha llevado a afirmar que ya no hay una clara dicotomía entre los derechos que poseen los ciudadanos y los no ciudadanos sino más bien “algo así como un continuum de derechos entre los miembros de los estados europeos, desde aquellos prácticamente sin derechos a aquellos que cuentan con todos los derechos y privilegios de la ciudadanía” (Layton-Henry, 1990, p. 189).

En la posición del continuum más cercana a la ciudadanía, sin llegar a alcanzarla, se situarían los residentes permanentes de larga duración, que se equiparan en gran medida

con los ciudadanos en términos de derechos: en la mayoría de los países occidentales, estos extranjeros cuentan con un amplio abanico de derechos civiles y sociales. Es en este último campo en el que se ha producido la inclusión más significativa, ya que dichos inmigrantes se benefician de los estados de bienestar de los países de acogida en lo relativo a la educación, salud, vivienda, así como a las prestaciones por desempleo, baja laboral, jubilación, etc. (Bauböck, 2006; Brubaker, 1989b). Tomas Hammar (1989, 1990a) ha acuñado el término “denizens” para referirse a estos inmigrantes “que tienen un estatus seguro de residencia permanente y cuentan con ciertos derechos civiles y sociales” (Hammar, 1989, p. 84). Para dicho autor, se trata en cierta medida de un nuevo grupo, cuyos miembros ya no son simplemente extranjeros, pero tampoco ciudadanos naturalizados del país receptor (Hammar, 1990a).

Por otra parte, en el extremo opuesto del continuum se encontrarían aquellos inmigrantes que Gibney (2011) denomina “residentes precarios”: inmigrantes en situación irregular, demandantes de asilo pendientes de resolución y ciertas categorías de trabajadores temporales (Gibney, 2011, p. 43). Incluso los inmigrantes en situación irregular disfrutan de ciertos derechos: en términos generales, además de las garantías civiles básicas – derecho a un juicio justo, etc.- en la mayoría de los países europeos tienen acceso a ciertos beneficios sociales, principalmente la atención sanitaria de emergencia y la escolarización de sus hijos en el sistema educativo público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la posición de vulnerabilidad residencial de estos migrantes y el miedo a ser identificados por las autoridades puede dificultar en la práctica el disfrute de los derechos que legalmente les corresponden (Gibney, 2011, p. 54; Wihtol de Wenden, 1990)

La tendencia de las sociedades occidentales hacia el reconocimiento de los derechos de los no ciudadanos ha llevado a algunos autores a defender que se está produciendo un debilitamiento de la institución de la ciudadanía nacional. Así, se afirma que las diferencias entre ciudadanos y no ciudadanos se han erosionado (Gibney & Hansen, 2003, p.13; Jacobson, 1996, p. 9; Layton-Henry, 1990, p. 189), que la ciudadanía nacional se ha visto “socavada” (Soysal, 1994, p. 1, 137) o que ésta “ha perdido la mayor parte de su importancia legal, política y social” (Bader, 1995, p. 212).

Los autores críticos con esta postura argumentan que la ciudadanía sigue teniendo mucha importancia simbólica y real (Bhabha, 1998; Brubaker, 1992; Joppke, 2010). En términos generales, defienden que los derechos que se les atribuyen a los no ciudadanos no son tan absolutos como algunos trabajos pretenden reflejar, sino que están estratificados y son reversibles. Junto a la tendencia a la equidad se observa una tendencia del estado a limitar los derechos a los que los inmigrantes tienen acceso (Stasiulis & Bakan, 1997). Por su parte, Morris (2002) ha defendido que la concesión y

retirada de derechos se usa como herramienta de control. Una de las críticas que han recibido los defensores de la pérdida de importancia de la ciudadanía es la poca atención que han prestado a las condiciones de los inmigrantes en situación irregular a la hora de construir sus argumentos.

Algunos autores han argumentado que la devaluación de la ciudadanía no sólo está relacionada con la extensión de los derechos que poseen los extranjeros, sino también con una pérdida relativa de la importancia de los derechos que corresponden sólo a los ciudadanos (Schuck, 1989). Uno de estos derechos exclusivos de los ciudadanos es el derecho a permanecer o a la seguridad en la residencia. Es decir: la protección absoluta frente a la expulsión.

Lo interesante es comprobar cómo las expulsiones son el argumento empleado para defender dos puntos de vista opuestos. Por un lado, el hecho de que los no ciudadanos puedan ser —y de hecho, en ocasiones, sean— expulsados se considera un signo claro de la importancia que sigue teniendo la ciudadanía (Hansen, 2009, p. 14) . Por otro lado, las garantías legales que rodean a la expulsión, la amplia protección de muchos inmigrantes frente a la misma y la poca materialización de esta medida parecen ser indicativas de una pérdida de importancia relativa de la ciudadanía (Schuck, 1989, p. 7). En términos generales, la amenaza de expulsión disminuye cuanto más seguro es el estatus de residencia de la persona: en la mayoría de las democracias occidentales los residentes legales solo pueden ser expulsados si han cometido crímenes de considerable gravedad, mientras que los inmigrantes en situación irregular se caracterizan por su “deportabilidad” (De Genova, 2002).

Precisamente por su condición de “deportables”, observar cómo y cuándo se implementan las expulsiones de inmigrantes en situación irregular puede arrojar luz a este debate, al mostrar en qué medida los inmigrantes en situación irregular adquieren en la práctica ese derecho ciudadano que es el “derecho a permanecer”, y al ofrecer explicaciones sobre como aquellos pueden llegar a ser “inexpulsables”. Walters (2002) ha señalado que “el derecho a residir en un territorio, o su corolario, la retirada de la amenaza de expulsión, es un aspecto de la genealogía de la ciudadanía moderna que permanece infra-explorado”(Walters, 2002, p. 276). Este trabajo pretende adentrarse en este terreno.



## **2 LAS EXPULSIONES EN EL CONTEXTO ESPAÑOL**

### **2.1 LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA**

Durante mucho tiempo, España fue un país de emigrantes. Se calcula que unos 2,5 millones de españoles partieron hacia el continente americano entre 1860 y 1969, y otros dos millones se dirigieron hacia el centro y norte de Europa entre 1950 y 1970 (Arango & Finotelli, 2009a). Esta emigración se vio frenada por la crisis de los años setenta, al mismo tiempo que comenzaron a registrarse un cierto número de retornos (Cachón, 2009). Fue también en estos años cuando llegaron los primeros flujos de inmigrantes, principalmente compuestos por retirados procedentes de otros países europeos, por latinoamericanos que huían de las dictaduras del Cono Sur, y por unos pocos miles de trabajadores africanos, marroquíes en su mayoría (Arango & Finotelli, 2009a).

A mediados de los años 80 España pasó a tener un saldo migratorio positivo, y los flujos de inmigración laboral se incrementaron considerablemente. De acuerdo con Cachón (2009), la causa principal de este incremento hay que buscarla en el “efecto llamada” que se produjo desde el mercado de trabajo, por el desajuste “entre una fuerza de trabajo autóctona que ha ido aumentando paulatinamente su ‘nivel de aceptabilidad’ y la demanda de trabajadores para ciertas ramas de actividad (y ocupaciones en determinadas comarcas) de un mercado de trabajo secundario que los autóctonos estaban cada vez menos dispuestos a aceptar” (Cachón, 2009, p. 111).

A partir de este momento, el número de inmigrantes presentes en España creció rápidamente aunque, como han señalado Arango & Finotelli (2009a), éste se mantendría aún en niveles moderados a lo largo de los 90, sobre todo en comparación con las cifras que se registraban en otros países europeos. Por ello, dichos autores sostienen que “la conversión de España en un país de inmigración neta fue más un asunto de rapidez que de volumen” (Arango & Finotelli, 2009a, p. 4). La población inmigrante con permiso de residencia pasó de los 241.971 en el año 1985 a los 801.329 en el año 1999 (INE, 1991, 2001). Casi la mitad de los inmigrantes presentes en España a finales de siglo procedía de otros países europeos, encabezando la lista Gran Bretaña (76.402), Alemania (60.828), Portugal (44.038) y Francia (43.265). Por otro lado, un 20 por ciento del total procedían de Marruecos (161.870). Otros de los inmigrantes no

Europeos presentes en el país en el año 1999 eran los que venían de Perú (27.263), República Dominicana (26.854) y China (24.693) (INE, 2001).

Fue a comienzos del siglo XXI cuando tuvo lugar un incremento extraordinario de la inmigración. Esta aceleración en la entrada de inmigrantes a partir del año 2001 ha sido relacionada por Oliver (2007) con tres elementos: el aumento del empleo generado por la economía española, las bajas tasas de natalidad y, en línea con lo anterior, la dificultad de la mano de obra autóctona para cubrir la creciente oferta de trabajo. Como consecuencia de ese factor de atracción desde el mercado de trabajo, el número de inmigrantes pasó de los 923.879 (2,28 por ciento de la población) en el año 2000, a los 5.268.762 (11,41 por ciento) en el año 2008. En un corto periodo de tiempo, España entró en la lista de los diez países del mundo con el mayor número de inmigrantes en términos absolutos. El grueso de las nuevas llegadas procedía de América Latina y Europa del Este. En el año 2008, las comunidades de inmigrantes más representadas eran la de Rumanía (731.806), Marruecos (652.695) y Ecuador (427.718) (INE – Padrón Municipal de Habitantes)

El año 2007 puso fin a la llamada “década prodigiosa” (Oliver, 2009), con la crisis económica que comenzó en verano de ese mismo año y que se ha caracterizado por unas elevadas tasas de desempleo. Esto ha provocado una drástica disminución de los flujos de entrada de inmigrantes, así como un número considerable de retornos (Parella & Petroff, 2014). La desaceleración en el crecimiento de la población inmigrante comenzó a notarse en el año 2009, aunque durante los tres primeros años de la recesión dicha población siguió aumentando, lo que puede explicarse por factores como la reunificación familiar y el incremento en el número de visados de estudio (López Sala, 2013). En los años 2011 y 2012 se produjo un estancamiento, pero desde el año 2013 la cifra de inmigrantes presentes en el país ha disminuido en más de medio millón de personas (INE – Padrón Municipal de Habitantes). Más de una quinta parte de esta disminución, no obstante, se debe a las naturalizaciones (Arango, Moya, & Oliver, 2014).

A pesar de que la crisis ha cambiado la dinámica migratoria, varios autores llaman la atención sobre el hecho de que la mayoría de los inmigrantes permanecen en España, y nuevas llegadas están compensando en parte las salidas (Aja, Arango, & Oliver, 2013). Por otra parte, el nuevo ciclo de crecimiento de empleo que parece estar consolidándose puede dar lugar a una nueva dinámica de recuperación de población joven inmigrante en edad de trabajar, que es el grupo donde se han producido el mayor número de pérdidas (Oliver, 2014).

### **2.1.1 La gestión de los flujos**

El incremento de la inmigración ha sido fundamental para el crecimiento económico de España desde los años noventa hasta la crisis actual. Sin embargo, tal como lo expresan (Arango & Finotelli, 2009a, p. 14), estos flujos no han sido consecuencia de una política de inmigración racional, y uno de los rasgos que durante mucho tiempo ha caracterizado a la población inmigrante en nuestro país han sido sus altas tasas de irregularidad. En el año 2008, Cebolla & González (2008, p. 47) afirmaban que estas tasas parecían “haberse convertido en una característica estructural y, por lo tanto, en un rasgo permanente del régimen migratorio español”.

A pesar de que muchos aspectos contribuyen a esta situación (Arango, 2005b; Arango & Finotelli, 2009a; Arango & Jachimowitz, 2005; Cachón, 2009; Izquierdo, 2001), el peso que la irregularidad ha tenido en el caso de España parece estar relacionado fundamentalmente con la combinación de dos factores: Por un lado, la alta demanda de trabajo inmigrante en determinados sectores de baja cualificación que se produce desde la economía sumergida, cuyo peso en el PIB del país es uno de los más elevados de Europa y se estimaba en torno al 20 por ciento en el periodo 2001-2008 (Arrazola, de Hevia, Mauleón, & Sanchez, 2011). Por otro lado, una legislación y unas políticas de gestión de flujos inadecuadas, que no han sido capaces de canalizar por vías legales la mano de obra que era demandada desde el mercado de trabajo.

La primera Ley de Extranjería entró en vigor en el año 1985 (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España), justo antes de que España se incorporase a la Unión Europea, y fue resultado de las negociaciones en torno a dicha incorporación (Casey, 1998). España adoptó los instrumentos rígidos de control que prevalecían en otros países europeos, por el miedo de éstos a que la península se convirtiese en un lugar de tránsito y no en un destino final para los inmigrantes, como finalmente sucedió (Aja, 2006; Arango, 2000). Aunque estos instrumentos eran consistentes con las circunstancias y experiencia de los socios Europeos, que no deseaban incrementar el volumen de inmigrantes, enseguida se mostraron inadecuados para gestionar la inmigración que España necesitaba y comenzaba a recibir (Cebolla & González, 2008).

Esta ley fue derogada con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos de los extranjeros en España y su integración social, que a su vez ha sido reformada en cuatro ocasiones (por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, y 2/2009, de 11 de



diciembre). No obstante, pese a esta alta producción normativa, los dos principales parámetros de la política de admisión de inmigrantes por motivos laborales quedaron ya establecidos con la primera ley de extranjería: la contratación en origen y la preferencia nacional. El inmigrante que deseaba venir a España a trabajar de manera regular debía hacerlo a través del llamado Régimen General, que le exigía contar con un contrato de trabajo para una vacante concreta. Esta contratación, por su parte, estaba sujeta a la situación del Mercado Nacional de Empleo, lo que quiere decir que para la obtención y renovación de los permisos el empleador tenía que demostrar que ningún nativo estaba dispuesto a realizar el trabajo que estaba siendo ofertado a un inmigrante. Esta vía legal para la inmigración era en realidad prácticamente inexistente, principalmente debido a la lentitud burocrática y a la falta de mecanismos para poner en contacto a empleadores e inmigrantes (Aja, 2006; Wilhelmi & Roig, 2006)

Para tratar de dinamizar este sistema de admisión, en el año 1993 se estableció el Contingente o Cupo de puestos para trabajadores extranjeros, que complementaría al Régimen General, y cuyo objetivo era abastecer de fuerza de trabajo a los sectores y provincias que requerían de ella. Tal como fue planteado, el contingente mantenía la contratación en origen como principal vía de acceso al mercado laboral, pero no era necesaria una relación previa entre empleador y empleado, y exceptuaba del control de la situación nacional de empleo a las ofertas ofrecidas a su abrigo. El número de ofertas era fijado anualmente por el gobierno y éstas se limitaban a unos sectores determinados, de tal modo que los empleadores no debían establecer un destinatario nominativo para las mismas, sino que el estado presentaba a uno o varios candidatos. A pesar de que el contingente debía ser un mecanismo de entrada para extranjeros desde sus países de origen, desde el año 1994 hasta el año 1999 no funcionó según su planteamiento inicial, sino principalmente como un sistema de regularización de personas que ya residían en España en situación irregular. Con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000 el contingente fue modificado, y a partir de ese momento pasaría a aplicarse exclusivamente a trabajadores extranjeros que no se encontrasen ya en el país, siendo imprescindible que el contrato se materializase en el país de origen del trabajador. No obstante, como ha señalado Aja (2006), el gobierno del Partido Popular llevó este cambio hasta su extremo, de manera que en los años 2002 y 2003 todas las llegadas de trabajadores extranjeros se regularon a través del contingente. La voluntad era que el contingente sustituyera casi completamente al Régimen General, pero distintas sentencias judiciales se opusieron a la desaparición de este último (ibid.). Por otro lado, las previsiones del contingente no se cumplieron porque muchas plazas no se cubrían, salvo en el sector del trabajo de temporada, lo que ha ocasionado que el contingente se limite desde entonces prácticamente a la contratación en ese sector (ibid.).

Dado que, en la práctica, las vías legales para migrar eran muy limitadas, un modelo migratorio específico empezó a tomar forma en esos años, basado en la entrada de los migrantes por distintas vías (principalmente como turistas), su permanencia y acceso al mercado de trabajo de manera irregular, y su posterior legalización o reconocimiento mediante diferentes procesos de regularización. (Cachón, 2009, p. 117; González-Enríquez, 2009c; Izquierdo, 2001, 2012). Es el modelo que Izquierdo (2012, p. 49) ha denominado “Sistema de Irregularidad Tolerada”. En este contexto, se ha defendido que las regularizaciones han sido un “equivalente funcional a la inmigración laboral” (Finotelli, 2012, p. 37) o que deben ser entendidas “como una política de entrada de facto” (Garcés-Mascareñas, 2012, p. 175). Esto es así porque las regularizaciones han permitido corregir los desajustes del régimen migratorio e incorporar legalmente a tantos migrantes como el mercado de trabajo demandase. En definitiva, como ha señalado González-Enríquez (2009c, p. 156), “las regularizaciones se han convertido en el principal instrumento de gestión migratoria”.

Entre los años 1986 y 2005 se llevaron a cabo en España seis procesos extraordinarios de regularización<sup>5</sup>, a través de los cuales obtuvieron su permiso de residencia casi 1,2 millones de inmigrantes (Arango & Finotelli, 2009b; Garcés-Mascareñas, 2012; Karaboytcheva, 2006). Se calcula que las regularizaciones han sido responsables de la incorporación legal de un 43% de los inmigrantes procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea (Finotelli, 2012, p. 38).

La regularización más importante fue la que tuvo lugar en 2005, y fue una de las medidas que se llevaron a cabo en un intento de “laboralización” de la política de inmigración (Aja, 2010; Santolaya, 2009), es decir, como parte de la apuesta del gobierno por gestionar la inmigración desde la óptica laboral. Estas medidas fueron incluidas en el Reglamento de la Ley Orgánica 14/2003, que redactó el gobierno del Partido Socialista tras ganar las elecciones del 14 de marzo de 2004. La aprobación de este Reglamento, mediante el Real Decreto 2393/04, de 30 de diciembre, supuso un cambio de orientación en la política de inmigración, lo que fue posible gracias a la gran apertura de las normas contenidas en la ley. La “laboralización” se orientó en dos sentidos principalmente: traspasando el grueso de las competencias sobre inmigración desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo, y adecuando el ingreso de inmigrantes con la necesidad de mano de obra. La novedad más importante que recoge el Reglamento es la previsión de la elaboración de un Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, con el fin de agilizar los trámites a la hora de determinar la Situación Nacional de Empleo, dentro del Régimen General de contratación. Este catálogo se elabora trimestralmente, para cada provincia, y agrupa en una lista a aquellas

---

<sup>5</sup> En los años 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005

ocupaciones para las que los Servicios Públicos de Empleo encuentran problema a la hora de asignar trabajadores a las ofertas de trabajo vacantes presentadas por los empleadores. El Reglamento establece que la calificación de una ocupación como de difícil cobertura implica la posibilidad de tramitar la autorización para residir y trabajar dirigida al extranjero, lo que, como bien han señalado Cebolla y González (2008), otorga dinamismo al sistema de importación de mano de obra, ya que no requiere la comprobación minuciosa de la situación laboral de empleo una vez que exista un acuerdo entre trabajador y empresario para la formalización de un contrato dentro de un sector incluido en el Catálogo.

El proceso de regularización del año 2005 fue el último y el más amplio de los realizados en España, con casi 700 mil peticiones y más de medio millón de personas finalmente regularizadas (Arango & Finotelli, 2009b). En su implementación se introdujeron algunas novedades importantes con respecto a los anteriores, como la exigencia de un contrato laboral presentado directamente por el empleador, o la obligación de que el trabajador se diese de alta en la Seguridad Social para que la concesión del permiso llegase a ser efectiva (ibid.). El gobierno presentó este proceso de regularización como el último y definitivo, ya que el Reglamento mencionado incorporaba también una figura para la regularización individual de inmigrantes: el arraigo.

El arraigo permite, por un lado, regularizar su situación a aquellos extranjeros que demuestren una permanencia continuada de dos años en España y relaciones laborales de un año de duración (arraigo social). Por otro lado, es aplicable en el caso de aquellos que hayan permanecido tres años en España, posean un contrato de trabajo de duración no inferior a un año, y demuestren inserción social o familiar (arraigo social). En ambos casos es imprescindible que la persona carezca de antecedentes penales. El número de personas que han obtenido un permiso de residencia por motivos de arraigo –en su mayoría social- desde que se aprobase esta medida supera los 400.000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2009, p. 1496, 2014, p. 133)

A pesar de las reformas llevadas a cabo para tratar de flexibilizar los mecanismos de entrada, la irregularidad ha seguido caracterizando la realidad migratoria de España (Cebolla & González, 2008, p. 47). Por su parte, como ha señalado (Izquierdo, 2011, p. 267), con la crisis económica hay cierto riesgo de que aumente la inestabilidad documental de los migrantes, por dos motivos: en primer lugar, porque se estrechan las vías de acceso por motivos laborales; en segundo lugar, porque pueden producirse situaciones de “irregularidad sobrevenida”, por la incapacidad de los migrantes de renovar el permiso de residencia y trabajo ante una situación de desempleo. Esta posibilidad hay que contrastarla, no obstante, con el hecho de que los inmigrantes en

situación irregular se encuentran socialmente desprotegidos y son probablemente los primeros en abandonar el país ante la falta de empleo. Como se observa en la tabla 2.1, que ofrece estimaciones disponibles acerca del número de inmigrantes en situación irregular residiendo en España, con la crisis parece haberse producido una disminución drástica. Esta disminución ya había comenzado a operar en el año 2005 a raíz de la regularización extraordinaria, y continuó en los años previos a la crisis principalmente gracias al arraigo.

*Tabla 2.1 Estimación del número de Inmigrantes en situación irregular. 2001-2010*

<i>Año</i>	<i>Estimación</i>	<i>Tasa de irregularidad</i>
2001	322.000	34%
2002	662.000	45%
2003	1.072.000	52%
2004	1.126.000	47%
2005	1.146.000	48%
2006	1.019.000	32%
2007	622.000	22%
2008	682.000	22%
2009	649.000	19%
2010	421.000	12%
2011	250.000	5%

Fuente: Echeverría (2014, p. 15); (Aysa-Lastra & Cachón, 2012, p. 18)

Pero los cambios en la situación de irregularidad no sólo deben medirse en términos cuantitativos. Es posible que la crisis también haya transformado el significado de lo implica este estatus para las personas. Izquierdo (1996) ha defendido que aquellos que llegaron antes del año 1985 “habían desarrollado su vida laboral y social sin sobresaltos y sin conciencia de ilegalidad” (Izquierdo, 1996, p. 142). Unos años más tarde, este mismo autor afirmaba lo siguiente:

“No existen diferencias sociales y culturales entre los inmigrantes indocumentados de países terceros y los que tienen permiso de trabajo y residencia. Los primeros, en su mayoría han sido los últimos en venir y, aunque aún no tienen papeles, es seguro que los van a conseguir. Los segundos, es decir, los que ya están en una situación legal, les enseñan el camino que ellos han debido recorrer para hacerse con la documentación.

Unos y otros han probado la irregularidad. Incluso han repetido la experiencia (Izquierdo, 2001, p. 132).

Hoy en día, la irregularidad puede no ser una fase tan transitoria como lo era en el pasado, principalmente por la dificultad de los migrantes para conseguir un contrato de trabajo, que es un requisito indispensable para regularizar su situación por el procedimiento del arraigo (Sainz de la Maza, 2011a, 2011b). Por otro lado, encontrarse en situación irregular tiene actualmente más implicaciones negativas que en el pasado, principalmente por haberse endurecido las condiciones de acceso a la sanidad de estos migrantes (Real Decreto Ley 16/2012).

En este contexto, cabe preguntarse por los cambios operados en las políticas de control migratorio, y más en concreto en las medidas de control interno que pretenden la expulsión de los migrantes irregulares que se encuentran en el territorio. Podría pensarse que, con la llegada de la crisis, los poderes públicos tienen un interés especial en potenciar este tipo de medidas, dado que ya no hay una demanda desde el mercado de trabajo que permita incorporar a estos migrantes, y por lo tanto las regularizaciones dejan de funcionar como mecanismo de ajuste.

### **2.1.2 El control de los flujos**

Generalmente los autores se refieren a las políticas de control en un sentido amplio, agrupando dentro de esta categoría todas “las reglas y procedimientos que gobiernan la selección, admisión y repatriación de los ciudadanos extranjeros” (Brochmann, 1999, p. 9). Para los objetivos de este trabajo se ha considerado apropiado adoptar una definición más restrictiva, como la ofrecida por Vogel (2000). Según esta autora, las políticas de control migratorio comprenden todos los esfuerzos del estado para:

- “- To prevent Access to seemingly legal entry, residence or work by foreign nationals who are not eligible by law, especially if they try to gain Access under false pretenses, identities or with fraudulent documents,
  - To prevent illegal entry, residence or work by ineligible foreign nationals”
- (Vogel, 2000, p. 391)

Diferentes autores, incluida la propia Vogel, han empleado distintas categorizaciones para agrupar estas políticas (Brochmann, 1999, p. 12; Triandafyllidou, 2010a, p. 2; Vogel, 2000, p. 396). Una clasificación sencilla que parte de estos trabajos previos es la que distingue, en función del lugar donde se realiza el control, entre tres bloques de políticas: las que pretenden controlar la entrada que se produce por cauces regulares, las que pretenden controlar la entrada irregular, y las que pretenden controlar la permanencia en el país (cuadro 2.1) La repatriación o el “alejamiento” de inmigrantes

del territorio es una medida que está presente en estos tres bloques de políticas, pero que a su vez presenta rasgos propios en cada uno de ellos.

Aunque el interés de este trabajo reside en el control interno y en las expulsiones de personas que residen en el territorio del estado, en este capítulo se realiza un recorrido por las diferentes políticas de control que se han puesto en marcha en España y las medidas de repatriación asociadas a cada una de ellas. Esto permite entender las expulsiones en el contexto general del control migratorio, tal como éste se ha ido desarrollando en las últimas décadas. Asimismo, permite comparar las expulsiones con otras medidas de repatriación.

**Cuadro 2.1.** *Políticas de control migratorio en España*

	<i>Políticas</i>	<i>Medida</i>
<i>Control de la entrada por cauces regulares</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visados</li> <li>- Sanciones a las compañías</li> <li>- Controles fronterizos</li> </ul>	Denegación de Entrada
<i>Control de la Entrada irregular</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilancia del Perímetro fronterizo terrestre</li> <li>- Vigilancia de las Rutas marítimas</li> <li>- Externalización del Control</li> </ul>	Devolución y Readmisión
<i>Control de la permanencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control Interno enfocado hacia la exclusión</li> <li>- Control Interno enfocado hacia la expulsión</li> </ul>	Expulsión

## **2.2 EL CONTROL DE LA ENTRADA POR CAUCES REGULARES Y LAS DENEGACIONES DE ENTRADA**

La mayoría de los inmigrantes que se han encontrado en algún momento en situación irregular en España no han entrado en el país de manera clandestina, sino que lo han hecho a través de un puesto fronterizo y empleando medios de transporte regulares, fundamentalmente el avión (Reher et al., 2008, p. 63). La estrategia más empleada por los migrantes que acuden a España en busca de trabajo sin contar con los permisos necesarios para ello, es la de acceder al territorio como turistas y después sobrepasar los tres meses de estancia que permite este tipo de entrada. Como ya se ha dicho, durante

mucho tiempo los cauces que los migrantes laborales tenían para establecerse en España eran muy estrechos, a pesar de la existencia de una elevada demanda de trabajo; en la práctica, la entrada como turista era la única forma de lograr acceso por vías legales, aunque esa legalidad se perdiese al realizar una actividad económica y al permanecer en el país más tiempo del autorizado.

Esta situación ha llevado a los diferentes gobiernos a desarrollar instrumentos de control migratorio que establecen filtros sucesivos para la entrada en España (Moya, 2010), con el objetivo de detectar y alejar del territorio a los llamados “falsos turistas”. La adopción de este tipo de instrumentos ha venido en gran medida determinada por la agenda europea, y su diseño trata de minimizar el impacto negativo que un control excesivamente rígido de las fronteras puede tener en la esfera económica, especialmente teniendo en cuenta la gran dependencia que España tiene del turismo.

Progresivamente, por lo tanto, se ha ido imponiendo en España un sistema de control de las entradas regulares basado en tres tipos de instrumentos: los visados, las sanciones a las compañías de transporte y los controles en frontera. En este apartado se analiza cómo han ido evolucionado estos instrumentos, y cuándo se producen las denegaciones de entrada, que son el tipo de repatriaciones que tienen lugar en aquellos casos en los que el migrante no es autorizado a acceder al país a través de un puesto fronterizo habilitado para ello.

### **2.2.1 El desarrollo de la política de visados**

La entrada como turistas de personas que tenían la intención de permanecer en España ha sido muy común, entre otras cosas porque los ciudadanos de los principales países emisores de migrantes no siempre han necesitado solicitar un visado para entrar en el país. La política de visados ha ido adquiriendo un carácter restrictivo a partir de los años 90, momento en el que España comienza a incumplir o denunciar varios de sus tratados sobre exención de visado.

El giro restrictivo en la política de visados vino muy marcado por la agenda europea (Cornelius, 2004), principalmente por la incorporación de España al acuerdo de Schengen. Esta incorporación implicaba un compromiso con el cierre de las fronteras exteriores de Europa, lo cual era considerado condición necesaria para alcanzar la supresión de los controles internos entre los países que formaban parte del acuerdo.

El primer hito de esta nueva política fue la imposición de la exigencia de visado a los países del Magreb en el año 1991. El 12 de abril, España denunció los acuerdos consulares de 1964 con Marruecos y de 1966 con Túnez sobre la mutua supresión de visados, extendiéndose la medida también a Argelia, Mauritania y Libia (Mandria,

Pérez, & López, 1996; Sánchez-Mellado, 1991). Esta demanda de visado, que había sido aplazada en sucesivas ocasiones -tras haber sido anunciada por primera vez en 1987- entró finalmente en vigor el 15 de mayo de 1991 (Mandria et al., 1996).

La adopción de esta medida fue condición necesaria para que España se incorporase al grupo Schengen (Moreno Fuentes, 2005b), en el que fue admitida el 25 de junio de ese mismo año. Este hecho puede considerarse, por lo tanto, una respuesta al programa europeo, pero también un movimiento político doméstico (Huntoon, 1998). Hay que tener en cuenta que los marroquíes eran el flujo más numeroso de entrada a España en ese momento, y la población presentaba altas tasas de irregularidad (Izquierdo, 1996).

Unos meses más tarde, en febrero del año 1992, España comenzó a exigir visado de entrada a los ciudadanos de Perú. Fue el gobierno de Fujimori, no obstante, el que denunció el acuerdo de supresión de visados vigente entre los dos países, por la falta de respeto hacia el mismo del gobierno Español (Merino, 2001). Perú impuso unilateralmente la exigencia de visado a los ciudadanos españoles, ante lo que España aplicó la reciprocidad. El incidente que desencadenó la denuncia fue, tal como fue recogido en la prensa, el retorno de 24 peruanos desde el aeropuerto parisino de Orly, el 3 de diciembre de 1991:

“La policía francesa prohibió la entrada de 24 peruanos procedentes de Lima y consultó con la española la posibilidad de desviarlos hacia Madrid-Barajas. Las autoridades españolas supeditaron la aceptación del grupo al análisis previo de su documentación. Para no prolongar su estancia en la zona de tránsito de Orly, la policía francesa optó entonces por expulsarles a Lima. Las condiciones puestas por España para acogerles suscitaron una violenta reacción de los medios de comunicación y de varios parlamentarios peruanos, que incitaron al Gobierno del presidente Alberto Fujimori a suspender durante dos años el acuerdo sobre supresión de visados” (Cembrero, 1992)

Con la firma de adhesión al Convenio de Aplicación del acuerdo Schengen, el 25 de junio del año 1991, España se comprometió a aplicar el régimen común de visados para estancias de corta duración<sup>6</sup>. Como consecuencia de este compromiso, se impuso la exigencia de visado a los nacionales de República Dominicana. En marzo de 1993, España denunciaba el convenio bilateral de supresión de visado que había suscrito con este país en 1966 (Delgado, 1993).

---

<sup>6</sup> Boletín Oficial del Estado, 5 de abril de 1994



La incorporación de España al convenio Schengen se hizo efectiva en marzo de 1994, y es a partir entonces cuando oficialmente este acuerdo comienza a regir el sistema de visados para la entrada al país. Sin embargo, es interesante señalar que la normativa de Schengen no se incorpora al sistema jurídico de la Unión Europea hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en 1999. Hasta entonces, el desarrollo de la política común de visados en Europa tenía dos vertientes: la que emanaba de la Unión y la que emanaba de los acuerdos de Schengen (Guild & Bigo, 2005)

Por un lado, en el marco de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht (1992) supuso el primer paso en la comunitarización de la política de visados, al otorgar dos funciones al Consejo: primero, la de determinar cuáles son los países cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras externas de la UE y, segundo, la de tomar medidas para estandarizar los visados a nivel de la Unión (Jileva, 2002). De acuerdo con estos principios, el 25 de septiembre del año 1995 se adoptó el Reglamento (CE) n° 2317/95 del Consejo, que establecía una lista común de 101 países a cuyos ciudadanos se les exigía visado para entrar en la UE. Este reglamento fue anulado por el Tribunal de Justicia Europeo en el año 1997, y reemplazado por el Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo de 12 de marzo de 1999. Cabe señalar que tanto este reglamento como su predecesor no incluían una lista de países que no necesitaban visado para entrar en la Unión Europea: para aquellos países que no se encontraban en la lista de 101 países sometidos a dicha obligación, los estados tenían libertad de imponer la exigencia de visado o no (Guild & Bigo, 2005)

Por otro lado, los países del grupo Schengen desarrollaron una cooperación más estrecha en materia de visados, lo cual era posible dado que los reglamentos mencionados dejaban la puerta abierta para que los estados negociasen entre sí otro tipo de medidas que avanzasen hacia la armonización (Guild & Bigo, 2005). A lo largo del año 1992, los estados Schengen elaboraron una lista común de 129 países a los que todos ellos exigían visado (*Agence Europe*, 1992, en Uçarer, 2001). Esta lista, clasificada como confidencial en el momento de su adopción, nunca se hizo pública de manera oficial, aunque salió publicada en el boletín *Statewatch*<sup>7</sup> (Boer & Corrado, 1999). Guild y Bigo (2005) sostienen que, para cuando el acervo de Schengen fue incorporado a la normativa de la Unión Europea, esta lista incluía 32 países que no se encontraban en la lista equivalente del Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo. Además, los estados Schengen habían negociado otra lista de 44 países cuyos nacionales estaban exentos de solicitar visado en todos ellos. El único país para el que no se había alcanzado un acuerdo era Colombia, por la postura contraria a la imposición de visado a este país que mantenía España (Guild & Bigo, 2005).

---

<sup>7</sup> Statewatch bulletin. Volume 5, no 5, September – October 1995

Hasta ese momento, por lo tanto, había tres listas de países: una lista negativa, la llamada “lista negra”, compuesta por aquellos países cuyos ciudadanos necesitaban visado para entrar en cualquier país de la UE; una lista “blanca” o positiva, en la que se encontraban aquellos países exentos de la obligación de solicitar visado en todos ellos; por último, una lista “gris” de países a los que algunos Estados exigían visado y otros no. Esto creaba situaciones “confusas” (Uçarer, 2001) o “absurdas” (Guild & Bigo, 2005, p. 207) , en la medida en que aquellos que entraban en un país sin necesidad de visado podían, en la práctica, moverse libremente por todo el espacio Schengen. Esto se observa en el caso concreto de España: éste era el único país que solicitaba visado a los ciudadanos canadienses que, sin embargo, podían entrar libremente en el resto de países de la UE (Uçarer, 2001). Inversamente, los ciudadanos de Colombia entraban en España sin necesidad de visado, aunque no podían hacerlo en ningún otro país de la UE (Guild & Bigo, 2005)

Como ya se ha dicho, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1999) la normativa Schengen se incorpora al sistema jurídico de la Unión Europea, lo que supuso un progreso definitivo en la armonización de la política de visados a nivel de la UE (Jileva, 2002). Como parte de este proceso de armonización se adoptó el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, que contenía dos listas: una lista negativa de 131 países (más tres entidades territoriales) cuyos ciudadanos necesitaban visado para entrar en el espacio Schengen, y una lista positiva de 43 países (más dos territorios) cuyos ciudadanos estaban exentos de esta obligación. Este reglamento eliminó la llamada “lista gris”, es decir, que los estados cedieron en este momento su poder de decisión individual en materia de visados (Guild & Bigo, 2005; Jileva, 2002)

El reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo incluyó a Colombia en la lista de países sometidos a la obligación de visado para entrar en la UE. Este reglamento ha sido modificado en varias ocasiones para mover países de una lista a otra, y progresivamente los principales emisores de inmigración hacia España han sido incorporados a la lista negativa: Ecuador en el año 2003<sup>8</sup> y Bolivia en el año 2006<sup>9</sup> (la medida entró en vigor en el año 2007). No obstante, en estos tres casos, para cuando se impuso el visado ya había muchos inmigrantes latinoamericanos residiendo irregularmente en el país (González-Enríquez, 2009a, p. 8)

---

<sup>8</sup> Reglamento (CE) No 453/2003 del Consejo, de 6 de marzo de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 539/2001.

<sup>9</sup> Reglamento (CE) no 1932/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001

La imposición de visados a los países de América Latina ha sido un asunto delicado en España, fundamentalmente por cuestiones histórico-políticas, y por los crecientes intereses de las empresas españolas en la región (Cornelius, 2004; Moreno Fuentes, 2005a, 2005b). En este sentido, la pertenencia a la Unión Europea ha sido un factor de presión para la introducción de esta medida, pero también ha permitido que España eludiese su parte de responsabilidad y pudiese echar la culpa a Bruselas (Moreno Fuentes, 2005a). Esta dinámica se observó de manera acentuada en el caso de la imposición de visado a Colombia, cuando España se abstuvo en la votación que determinaba la imposición de esta medida, a pesar de que no haberse opuesto a la misma a lo largo de los meses que duraron las negociaciones (El País, 2001). En los casos de Ecuador y de Bolivia, sin embargo, España se mostró desde el principio abiertamente partidaria de la imposición del visado (Cañas, 2003; Valdecantos & Pardellas, 2006). Cabe mencionar que el 6 de mayo del 2014, y por iniciativa de España, fue aprobada la medida que sacará de la lista negra a Perú y Colombia en los próximos meses (Abellán, 2014).

Aunque se ha criticado que los motivos para incluir a diferentes países en estas listas no son del todo transparentes (Van Houtum, 2010), parece claro que el control de la inmigración irregular es uno de los factores que influyen de manera decisiva en su composición, junto con otros aspectos relacionados con la seguridad y las relaciones internacionales de los países (Cholewinski, 2004; Guild & Bigo, 2005; Van Houtum, 2010; Vono de Vilhena, Domingo I Valls, & Bedoya, 2008)

Sin embargo, el volumen de “overstayers” no depende sólo del contenido de estas dos listas. En definitiva, el rebasamiento de la estancia máxima autorizada por el visado de corta duración sigue siendo una fuente fundamental de inmigración irregular en la UE (Cvajner & Sciortino, 2010a; Ilies, 2009; Triandafyllidou, 2010c). Tal como ha señalado Baldwin-Edwards (1997): “el requisito de solicitar visado no equivale a una práctica restrictiva a la hora de concederlo”. Según ha defendido este autor, en el caso concreto de los países del sur de Europa, dada su alta dependencia del turismo, puede haber cierta reticencia a la hora de denegar visados (Baldwin-Edwards, 1997).

En esta misma dirección apunta el trabajo más reciente de Claudia Finotelli y Giuseppe Sciortino (2013), que analiza la concesión de visados de corta duración por parte de los estados Schengen. Estos autores encuentran que, a pesar de que en teoría todos los países de la UE siguen las mismas pautas a la hora de conceder estos visados, en la práctica cada uno de ellos mantiene sus particularidades, que vienen determinadas por su propia historia, geopolítica e intereses económicos. Esto se traduce, a su vez, en el hecho de que no siempre la orientación restrictiva que se le otorga a la política de

visados en el discurso europeo se mantiene a nivel de la implementación. Tal y como lo expresan los propios autores:

“We have shown that the prevention of irregular migration is only one state interest out of many. Without denying the existence of strong restrictionist pressures, it must also be acknowledged that, in the creation of the EU visa regime, geopolitical considerations have often played a liberalizing role” (Finotelli & Sciortino, 2013)

Por otro lado, no obstante, estos autores han demostrado que hay importantes diferencias en cuanto al número de visados que se conceden y se deniegan a unos países y a otros: en concreto, un nacional de un país africano tiene muchas más probabilidades de ver denegado su visado para entrar en Europa que un ciudadano de un país de la Europa del Este (Finotelli & Sciortino, 2013). Esto se corresponde, para el caso concreto de España, con la afirmación hecha por Moya (2010) de que en este país se ha optado por una práctica restrictiva con respecto a la concesión de visados de turismo a determinados países, como Marruecos o Argelia, y no a otros.

El sistema de visados, por lo tanto, opera desde una doble lógica, tal como han defendido Guild & Bigo (2005): en primer lugar, las personas son clasificadas de acuerdo con su nacionalidad en dos listas, mediante la imposición de la obligación de solicitar visado a los nacionales de ciertos países, en lo que ha sido considerado una “geopolítica de apartheid” con intenciones y efectos discriminatorios (Van Houtum, 2010), y un marcado tinte racial (Guild & Bigo, 2005). En segundo lugar, se selecciona a aquellas personas que son consideradas una excepción entre todas aquellas de una misma nacionalidad y que, desde el punto de vista de los estados europeos, no suponen un riesgo o amenaza de ningún tipo, y por lo tanto pueden obtener un visado para entrar en el espacio Schengen (Guild & Bigo, 2005).

Esta segunda selección o clasificación se realiza directamente en los países de origen, y la decisión acerca de quién recibe un visado es tomada por las autoridades consulares o diplomáticas del estado al que dicho visado haya sido solicitado, siguiendo la lógica del “control remoto” (Zolberg, 2002):

“It is at the consulate level that their entry is examined and not when they pass the physical border of the state. It is here that the remote control concept is meaningful. The border is activated before entry into the territory” (Guild & Bigo, 2005, p. 208).

Aparte de establecer un Código comunitario sobre visados<sup>10</sup> (Visa Code), que agrupa los procedimientos y condiciones que rigen la expedición de los visados de corta duración, los estados Schengen también han puesto en marcha el VIS (Visa Information System)<sup>11</sup>. El VIS es un sistema informático que conecta los consulados en el exterior de la UE y los diferentes puestos fronterizos del espacio Schengen, y que contiene los datos relativos a las solicitudes y decisiones en torno a los visados de corta duración o de tránsito. El sistema almacena los datos biométricos de todos aquellos que solicitan un visado, y con ello permite identificar fraudes y verificar la identidad de las personas que tratan de acceder al espacio Schengen. Uno de los abusos que supuestamente trata de combatir el VIS es lo que se conoce como “visa shopping”: una práctica que consiste en solicitar el visado en varios estados intentando encontrar el eslabón más débil para acceder al territorio Schengen, o en probar suerte en un segundo estado cuando ya ha habido uno que ha denegado previamente esa solicitud.

A pesar de los esfuerzos por armonizar e informatizar el sistema de visados a nivel europeo, uno de los principales problemas que persiste en algunos estados, concretamente en el caso de España, están relacionados con la falta de modernización en los procedimientos y de coordinación entre diferentes administraciones (Moya, 2010). A esto hay que sumar el hecho de que las embajadas y consulados españoles en el exterior han tardado un tiempo considerable en estar dotadas del material y el personal adecuado, y a lo largo de los años ha habido quejas sobre el mal funcionamiento de algunas de ellas (Moya, 2010).

También hay que señalar que la imposición de la exigencia de visado a determinados países puede tener efectos no deseados, tal como ha señalado Moya (2010): “el aumento de la inmigración irregular, si el acceso al territorio es relativamente fácil desde el Estado de origen, o peor, el aumento de las mafias de tráfico de personas, si el acceso es difícil o impone un largo trayecto a través de terceros países” (Moya, 2010, p. 10). Esto quiere decir que el visado será más efectivo para frenar la inmigración irregular de unas nacionalidades que de otras, dependiendo de la facilidad de acceso clandestino desde determinados países. Tomando como ejemplo el caso español, Izquierdo ha defendido que los efectos de la obligación de visado se han notado más entre los ecuatorianos que entre los marroquíes, ya que en el caso de estos últimos siguen predominando las entradas clandestinas (Izquierdo, 2012, p. 70)

---

<sup>10</sup> Reglamento (ce) n° 810/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados

<sup>11</sup> Reglamento (ce) n.º 767/2008 del parlamento europeo y del consejo de 9 de julio de 2008 sobre el sistema de información de visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los estados miembros (reglamento VIS)

### **2.2.2. Las sanciones a las compañías de transporte de pasajeros**

Otra de las medidas que se han adoptado a nivel europeo es la de hacer responsables a las compañías de transporte de pasajeros de tareas relacionadas con el control migratorio. Esto introduce una novedad importante en la configuración de las políticas, en la medida en que actores privados comienzan a tener un papel fundamental en la gestión de las entradas de inmigrantes.

Con el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, firmado en 1990, los estados acordaron introducir en su legislación nacional una serie de normas relativas a las obligaciones de las compañías de transporte<sup>12</sup>. En concreto, éstas debían comprobar que las personas a las que iban a trasladar disponían de la documentación necesaria para acceder a la UE, y encargarse de repatriar a aquellas que fuesen consideradas inadmisibles por los oficiales de frontera. Mediante este mismo documento los estados se comprometieron también a imponer sanciones a los transportistas que no cumpliesen con estas obligaciones.

Estos principios se trasladaron a la directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, que reiteraba las obligaciones a las que están sometidas las compañías y establecía la cuantía de las sanciones a imponer por parte de los Estados: entre los 3000 y los 5000 euros por cada persona en situación irregular transportada. Casi tres años más tarde, la directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, añadía nuevas responsabilidades a los transportistas, obligándoles a comunicar, como muy tarde al finalizar el embarque, y a petición de la autoridad competente, la información relativa a las personas que van a ser trasladadas al territorio de la UE. Esta información, denominada API (Advance Passenger Information), se compone de los siguientes datos: el número y el tipo de documento de viaje utilizado, la nacionalidad, el nombre y apellidos, la fecha de nacimiento, el paso fronterizo de entrada en el territorio de los Estados miembros, el código de transporte, la hora de salida y de llegada del transporte, el número total de personas transportadas en ese medio y el lugar inicial de embarque. Esta directiva fue adoptada a propuesta de España<sup>13</sup>, y suscitó importantes críticas por su falta de garantías con respecto a la protección de los datos que recoge el API (Cholewinski, 2004)

España adoptó muy pronto en su legislación los instrumentos contenidos en estas directivas. En la LO 8/2000 ya se incluían las principales previsiones en torno a las

---

<sup>12</sup> Art 26 del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los gobiernos de los estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

<sup>13</sup> JAI (2003) 4: Initiative of the Kingdom of Spain with a view to adopting a Council Directive on the obligation of carriers to communicate passenger data

obligaciones impuestas a las compañías de transporte, y la LO 14/2003 trasladó lo que posteriormente sería recogido en la directiva 2004/82/CE. España fue también pionera en la puesta en marcha del API (EMN, 2011). Este sistema se encuentra automatizado y operativo desde marzo del año 2007: más de 200 compañías aéreas envían información de sus pasajeros a las autoridades españolas que se encargan del control fronterizo, a las que hay que sumar otras compañías de transporte marítimo (EMN, 2012).

Esta privatización del control migratorio, siguiendo la misma lógica que el visado, es un mecanismo que permite a los estados evitar que muchas personas alcancen la frontera y reclamen el derecho a entrar en el territorio (Ryan, 2010). En este caso se deja en manos de las compañías de transporte la decisión de quien está autorizado a alcanzar las fronteras exteriores de la UE. Las compañías, para defender sus intereses económicos, deben adelantarse a la decisión de las autoridades, lo que en la práctica puede hacer que estrechen aún más las posibilidades de entrada: como han señalado Bloom y Rise, “If private companies are going to be heavily sanctioned for bringing in persons with incorrect paperwork, they are incentivized to err on the side of caution when checking documentation” (Bloom & Risse, 2014, p. 74). Por otra parte, Ryan (2010) ha defendido que las perspectivas de que las acciones legales emprendidas por particulares contra estas compañías prosperen son muy escasas si nos fijamos en la evidencia disponible hasta el momento, lo que hace que las personas que no son autorizadas a viajar se encuentren muy desprotegidas.

Los transportistas son así responsables de llevar a cabo funciones que requieren especialización, y para las que no están suficientemente preparados, como son la comprobación de la veracidad de los documentos que portan las personas o la valoración de los casos que requieren protección internacional (Bloom & Risse, 2014; Guiraudon, 2006; Rodenhäuser, 2014). Por un lado, hay que tener en cuenta que las compañías son económicamente responsables incluso en aquellos casos en los que la persona destruye sus documentos durante el viaje o realiza una suplantación de identidad (Bloom & Risse, 2014). Por otro lado, se espera de estas compañías que evalúen la legitimidad de las demandas de asilo que presentan los individuos.

Es en este último ámbito donde el papel de las compañías está siendo más cuestionado: desde diferentes organizaciones e instituciones se ha denunciado que la implementación del artículo 26 del Convenio de Aplicación de Schengen obstaculiza el ejercicio del derecho de asilo (Guiraudon, 2006). A pesar de que dicho artículo enfatiza que la actuación de las compañías en ningún caso debe amenazar los compromisos adquiridos tras la adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativa al Estatuto de los refugiados, el problema reside en que muchos países sólo levantan la sanción a la compañía si la persona que ha viajado en condiciones inadecuadas recibe el estatus de

refugiado. Otros países, entre los que se incluye España, no sancionan a la compañía si la demanda de asilo es admitida a trámite, independientemente de cuál sea la decisión posterior. En cualquier caso, es improbable que las compañías antepongan consideraciones humanitarias a sus intereses económicos (Bloom & Risse, 2014; Ryan, 2010), lo que obliga a las personas que buscan refugio a viajar clandestinamente o con documentación falsa para lograr llegar al puesto fronterizo donde esa demanda de asilo podrá hacerse efectiva.

La falta de formación del personal de las compañías para tomar decisiones en torno a quién puede acceder al territorio de los estados ha tratado de contrarrestarse enviando funcionarios de enlace de inmigración para ayudar al personal de las compañías en el exterior, principalmente en los lugares considerados *hotspots* (Guiraudon, 2006; Rodenhäuser, 2014), donde estos funcionarios supuestamente también realizan otro tipo de tareas para tratar de frenar la emigración irregular<sup>14</sup>.

Otro de los problemas que presentan las sanciones a las compañías de transporte, además de la desprotección de los demandantes de asilo, es que fomentan prácticas discriminatorias. Como ha señalado Guiraudon (2006), hay mucha competencia entre las diferentes compañías y éstas no están dispuestas a perder tiempo, lo que se traduce en el chequeo de unas pocas personas elegidas en función de su apariencia o actitud. En lugar de someter a todos los pasajeros al mismo tratamiento, sólo algunos de ellos serán controlados:

In the case of sanctions, for instance, airlines may be required to provide photocopies of passports to immigration authorities should a passenger destroy his documents on board (e.g., in the French case). To save time, only a few passengers will have their passport photocopied. The guidelines transmitted to local personnel and techniques taught during training in fact suggest that profiling is widespread. Airport airline employees are asked to spot certain behaviours such as nervousness, or to select passengers who appear to be looking for someone in the airport (Guiraudon, 2006)

Dada la escasez de datos sobre la implementación de esta medida, es muy difícil evaluar si las compañías se están viendo sancionadas por no cumplir con sus obligaciones de control, o si muchos viajeros se quedan en tierra por decisión de estas mismas compañías. Los datos manejados por Guiraudon (2006) apuntan a que un número de personas situado entre las 4000 y las 5000 no son autorizadas a embarcar anualmente en compañías como KLM, Air France y British Airways. En España, en concreto, no se

---

<sup>14</sup> Reglamento (CE) N° 377/2004 del Consejo de 19 de febrero de 2004 sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración.



hacen públicos ningún tipo de datos relacionados con esta medida de control, pero parece que la imposición de multas comenzó a implementarse a finales del verano de 2012, y muchas compañías se están viendo afectadas. Así lo expresa una funcionaria de la Delegación del Gobierno de Madrid en una entrevista:

Es que les metemos unas multas que es que son desorbitantes, y las pagan todas, las pagan todas (...) Ryanair tiene multas, Easyjet tiene multas, Iberia, Aeroméxico, Aeroflot, todas, o sea, todas, todas tienen multas por traer irregulares sin el visado, pero es que Aeroméxico la última que le pusimos fue de 32.000 €, porque la mínima son 5000, 5000 por cada uno que traiga, pero si además son compañías que reinciden, que son reincidentes, les metemos 8000 por cada uno de los extranjeros que haya traído en el vuelo, te estoy hablando de un vuelo.

### **2.2.3. Controles policiales fronterizos y denegaciones de entrada**

Al tiempo que se han establecido mecanismos, como los visados y las sanciones a las compañías, para que sólo un número limitado de los migrantes potenciales logren alcanzar las fronteras de Europa, también se ha incrementado el control en los puestos fronterizos de los diferentes estados. Todas aquellas personas que tratan de acceder al espacio Schengen deben presentarse ante las autoridades competentes, para que éstas confirmen o denieguen su entrada.

En España, en los años transcurridos desde el 2003 al 2010, los efectivos policiales en fronteras e inmigración se incrementaron en más de un 60 por ciento, pasando de 10.239 a 16.375 (Ministerio del Interior, 2010), aunque es importante señalar que no se dispone de datos desagregados que permitan saber cuántos de estos nuevos efectivos han sido asignados concretamente al control de entradas en los puestos fronterizos. Son los policías ubicados en estos puestos los encargados de realizar el último filtro de entrada, y de decidir sobre el acceso de las personas al territorio.

La Ley de extranjería establece cuatro requisitos fundamentales para la entrada de los extranjeros en España (independientemente de si éstos están sometidos a la obligación de solicitar visado o no): 1. Disponer de un pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad; 2. No estar sometidos a una prohibición de entrada. 3. Presentar documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de estancia; y 4. Acreditar medios de vida suficientes para el tiempo que pretendan permanecer en España. En caso de no reunir alguno de estos requisitos, la persona puede ver denegada su entrada.

Hay dos fuentes que proporcionan datos sobre denegaciones de entrada (también llamadas retornos o rechazos en frontera) que tienen lugar en España: por un lado,

Eurostat, que recibe los datos proporcionados por la Comisaria General de Extranjería y Fronteras (EMN 2006) y los “balances anuales de lucha contra la inmigración ilegal” que publica anualmente el Ministerio del Interior. Los datos de Eurostat recogen todas las denegaciones de entrada desde el año 2008, desagregadas por el lugar en el que se produjeron (puerto, tierra o aeropuerto), mientras que los datos de los balances del Ministerio del Interior recogen, tal como se expresa en estos documentos, “personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados, habitualmente, puertos y aeropuertos”. Aparte de estas dos fuentes, los informes anuales elaborados por la Red Europea de Migraciones recogen también algunos datos no disponibles en ninguna de estas fuentes (cuyo origen es el Ministerio del Interior).

Hay una disparidad considerable en las cifras obtenidas por estas diferentes fuentes. Las cifras de denegaciones de entrada en puertos y aeropuertos que se proporcionan en los balances sobrepasan las cifras proporcionadas por Eurostat. Curiosamente, esta diferencia va en aumento año tras año: mientras que en el año 2008 la diferencia entre un dato y otro era de poco más de 1000 denegaciones, en el año 2013 esta diferencia supera los 4000: mientras que Eurostat sostiene que la cifra de denegaciones de entrada en puertos y aeropuertos sumaba los 4.555, los balances del ministerio del interior sitúan esta cifra en 8.704.

Se ha elaborado una tabla que recoge los datos proporcionados desde el año 2004 por estas diferentes fuentes. Como puede observarse, una gran mayoría de las denegaciones tienen lugar en la frontera terrestre, es decir, en Ceuta y Melilla (tabla 2.2). En general ha habido un descenso, que es muy acusado si tenemos en cuenta los datos de Eurostat, pero no lo sería tanto si nos atenemos a los datos de los balances.

**Tabla 2.2** Denegaciones de entrada por año y tipo de frontera donde se produce

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EMN	Total denegaciones	599.040	628.463	630.305	644.989	510.015	387.015				
Eurostat	Total denegaciones					510.010	387.015	290.045	227.655	199.830	192.775
	Denegaciones en frontera terrestre					493.705	375.905	281.750	219.465	194.150	188.220
	Denegaciones en frontera marítima					13.520	9.945	8.065	7.945	5.170	4.120
	Denegaciones en frontera aérea					2.785	1.165	230	250	510	435
Balances anuales del Ministerio del Interior	“Personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados, habitualmente, puertos y aeropuertos”	11.280	15.258	19.273	24355	17.358	12.226	9453	11092	8647	8704

Fuente: Eurostat. Balances de lucha contra la Inmigración Ilegal del Ministerio del Interior(2005-2013) EMN (2009)

Los datos de Eurostat, disponibles a partir del año 2008, permiten desagregar los datos por nacionalidad. En total, un 97,3 por ciento de las denegaciones de entrada que han tenido lugar desde el año 2008 han afectado a ciudadanos marroquíes. Más de un millón y medio de marroquíes han visto la entrada denegada en España desde entonces (tabla 2.3). Esto es así porque, como ya se ha dicho, la mayoría de las denegaciones se producen en la frontera terrestre, y casi la totalidad de las denegaciones que se producen en esta frontera son de ciudadanos marroquíes (un 99,9 por ciento).

Los marroquíes son también casi la totalidad de los denegados por mar (un 95,3 por ciento). En estas dos fronteras los argelinos ocupan la segunda posición, muy por detrás. Sin embargo, si tomamos las denegaciones de entrada que se producen en los aeropuertos, las nacionalidades están mucho más repartidas (tabla 2.4). La mayoría de las denegaciones se producen con aquellos países con los que aún existen tratados de exención de visado.

Tabla 2.3 Denegaciones de entrada por nacionalidades. Total de las fronteras

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Total	510.010	387.015	290.045	227.655	199.830	192.775	1.807.330	100
Marruecos	496.435	377.080	281.835	219.795	194.725	188.695	1.758.565	97,30
Brasil	2.840	1.995	1.830	1.430	485	370	8.950	0,49
Paraguay	1.680	1.125	780	640	310	250	4.785	0,26
Venezuela	1.255	1.325	835	970	570	585	5.540	0,31
Argentina	1.100	1.305	720	490	235	210	4.060	0,22
Honduras	1.005	350	415	595	310	200	2.875	0,16
Nicaragua	700	160	170	240	125	110	1.505	0,08
Guatemala	550	220	150	210	110	65	1.305	0,07
Colombia	495	200	175	115	80	85	1.150	0,06
El Salvador	410	125	170	300	165	120	1.290	0,07
Senegal	360	225	150	130	210	175	1.250	0,07
Mexico	305	445	430	365	180	120	1.845	0,10
Chile	280	385	325	245	165	90	1.490	0,08
R. Dominicana	255	140	105	180	225	75	980	0,05
Argelia	40	50	230	300	250	95	965	0,05
Uruguay	250	240	135	130	55	40	850	0,05
Otros	1.835	1.550	1.525	1.445	1.545	1.360	9.260	0,51
Desconocido	215	95	65	75	85	130	665	0,04

Fuente: Eurostat

Tabla 2.4 Denegaciones de entrada en aeropuertos

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Total	13.520	9.945	8.065	7.945	5.170	4.120	48.765	100
Brasil	2.825	1.985	1.830	1.425	485	365	8.915	18,28
Venezuela	1.255	1.325	835	965	570	585	5.535	11,35
Paraguay	1.680	1.125	780	640	310	250	4.785	9,81
Argentina	1.095	1.300	715	490	235	210	4.045	8,29
Honduras	1.005	345	415	595	310	200	2.870	5,88
Nicaragua	700	160	170	240	125	110	1.505	3,09
Guatemala	550	220	150	210	110	65	1.305	2,68
Colombia	490	200	175	115	80	85	1.145	2,35
El Salvador	410	125	165	300	165	120	1.285	2,63
Senegal	360	225	150	130	210	175	1.250	2,56
Mexico	300	445	425	365	175	120	1.830	3,75
Chile	280	385	325	245	160	90	1.485	3,04
R. Dominicana	255	140	105	180	225	75	980	2,01
Uruguay	250	240	135	130	55	40	850	1,74
Peru	165	115	130	90	65	45	610	1,25
Nigeria	155	145	135	75	120	80	710	1,46
Otros	1.570	1.370	1.350	1.680	1.680	1.385	9.035	18,53
Desconocido	175	95	75	70	90	120	625	1,28

Fuente: Eurostat

Si se observan los motivos de la denegación (tabla 2.5), en el caso de la frontera terrestre solo se dispone información del 0,7 por ciento de los casos. En cuanto a la frontera marítima y aérea, se observa que el motivo fundamental de denegación es que el propósito y condiciones de estancia no están justificados.

Los requisitos necesarios para justificar el propósito y condiciones de estancia se concretan en el Reglamento de Implementación de la Ley de Extranjería. Para la entrada con motivos turísticos, en concreto, puede exigirse a la persona que presente un billete de vuelta o un circuito turístico, además de un documento que dé prueba del lugar donde va a hospedarse (bien sea un documento proporcionado por el establecimiento de hospedaje o una carta de invitación de un particular). En cuanto a los recursos económicos necesarios para acreditar medios de vida suficientes, éstos se establecen en función del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento: durante el año 2014, la cantidad mínima a acreditar era de 64,53 euros por persona y día, con un mínimo de 580,77 euros, o su equivalente en moneda extranjera (Página web del Ministerio del Interior, 2013).

Tabla 2.5 Denegaciones de entrada según motivo. Frontera marítima y aérea

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Total	16.305	11.110	8.295	8.195	5.680	4.555	54.140	100
Documento(s) de viaje no válido(s)	2.485	1.170	315	300	260	250	4.780	8,83
Documento de viaje falso	860	330	225	250	305	275	2.245	4,15
Visado o permiso de residencia no válido	1.140	905	930	900	960	815	5.650	10,43
Visado o permiso de residencia falso	530	200	195	195	215	175	1.510	2,79
Propósito y condiciones de estancia no justificados	10.505	7.765	5.995	5.910	3.355	2.610	36.140	66,75
Persona que ya ha permanecido 3 meses en un periodo de 6 meses	510	465	365	320	270	190	2.120	3,92
Medios de subsistencia insuficientes	100	100	55	45	30	25	355	0,66
Alerta de no admisión en el SIS	175	180	215	235	250	195	1.250	2,31
Persona considerada una amenaza pública	5	0	0	35	35	15	90	0,17
Desconocido	-5	5		15		5	20	0,04

Fuente: Eurostat

No a todos los extranjeros se les somete a una comprobación exhaustiva de sus circunstancias una vez alcanzan la frontera, sino que los policías se centran en algunos vuelos, y dentro de éstos seleccionan a determinadas personas, previsiblemente en función de la apariencia física. A estas personas, además de los requisitos generales, se les realiza una pequeña entrevista, mediante la cual se valora si existe la posibilidad de que su intención sea permanecer en España de manera irregular. En caso de que así se considere, se pone en marcha el procedimiento para denegar la entrada, y se realiza una segunda entrevista más detallada, en presencia de un abogado. Así describe uno de estos abogados el tipo de preguntas a las que deben responder estos migrantes:

En el caso más frecuente (es donde se dan el mayor número de rechazos) que alegue motivos turísticos se le preguntará sobre las ciudades que viene a conocer, qué lugares de interés va a visitar, si tiene contratado viaje organizado, si viaja sólo o acompañado, cuantos días va a permanecer, si tiene alojamiento contratado y pagado, si posee carta de invitación, si

conoce a alguna persona en nuestro país, cuánto dinero trae y si tiene tarjetas de crédito o cuentas bancarias y acreditación documental del saldo bancario. Se les pregunta por su profesión o trabajo en su país de procedencia, cuánto gana, si tienen familia, cuanto tiempo llevan preparando el viaje, si compró personalmente el pasaje y cualquier otra pregunta encaminada a verificar la verosimilitud del motivo invocado para entrar en España (Santamarta, n.d.).

En caso de que finalmente se acuerde la denegación de entrada, el extranjero recibe una notificación acompañada de un acuerdo de regreso en el que se indican el día y la hora en que éste será efectuado. Como ya se ha dicho, esta repatriación corre a cargo de la compañía con la que la persona viajó en primer lugar y sus dificultades de implementación son pocas en comparación con otro tipo de repatriaciones.

### **2.3 EL CONTROL DE LA ENTRADA IRREGULAR Y LAS DEVOLUCIONES**

La lucha contra la inmigración irregular en España ha estado protagonizada por las medidas de vigilancia fronteriza y el control de las entradas “clandestinas” procedentes de África. Los inmigrantes africanos que acceden a España de manera irregular lo hacen fundamentalmente de dos maneras: bien cruzando el perímetro fronterizo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, bien alcanzando por vía marítima las costas andaluzas o canarias (principalmente, pero también las murcianas, valencianas y baleares).

El control de este tipo de entradas es considerado uno de los ámbitos de la gestión migratoria donde surgen mayores dilemas, y en el que se reflejan de manera más marcada las tensiones entre los distintos principios de acción –seguridad, protección de los migrantes, control, cooperación, etc.-a los que el estado debe dar respuesta (Carling & Hernández-Carretero, 2011; López Sala, 2009).

Dos aspectos contribuyen drásticamente a incrementar estas tensiones (Carling & Hernández-Carretero, 2011): en primer lugar, la crisis humanitaria que se vive en las fronteras, con el número de fallecidos alcanzando cifras alarmantes año tras año (a lo que hay que sumar los heridos por los cortes que producen las vallas de Ceuta y Melilla), y la situación de vulnerabilidad de las personas que se encuentran en Marruecos y otros países del litoral oeste de África, esperando el momento de poder acceder España.

En segundo lugar, la cobertura mediática alarmista que generalmente reciben este tipo de cuestiones contribuye a crear una imagen de peligrosidad, de ansiedad y de pérdida de control de las fronteras, que impacta en la percepción del fenómeno por parte de la opinión pública. Este tipo de entradas son representadas como “avalanchas” o “invasiones”, contribuyendo a la difusión de estereotipos negativos en torno a los inmigrantes de origen africano.

A medida que España se ha convertido en guardiana de la frontera sur de Europa, el control de sus fronteras marítimas y terrestres también ha registrado una importante europeización. El avance más destacable en este sentido se produjo con la creación, en el año 2005, de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX), que asiste a los diferentes estados en las tareas de control y coordina la puesta en marcha de operaciones conjuntas entre ellos.

La política migratoria de la Unión Europea se ha ido orientando progresivamente hacia la “externalización”, es decir, que el control de los flujos se ha incorporado a la agenda exterior de la Unión y de sus estados miembros, principalmente con el objetivo de hacer a los países de origen y de tránsito partícipes de estas tareas. En concreto, España es uno de los países que está liderando y presionando para que este nuevo enfoque adquiera peso a nivel europeo (Pinyol, 2009; Zapata-Barrero & Zaragoza Cristiani, 2008).

### **2.3.1 El control de las rutas marítimas**

Las primeras embarcaciones con inmigrantes en situación irregular llegaron a la costa española a mediados de los años 80. Se trataba fundamentalmente de marroquíes que partían de la zona norte del país alauita y atravesaban el Estrecho en pequeñas barcas de madera (*pateras*) hasta llegar a diferentes puntos de la provincia de Cádiz. A pesar de que solo 8 millas separan la costa española de Marruecos, la existencia de fuertes corrientes y vientos, además del intenso tráfico de barcos en los dos sentidos, lo convierten en un trayecto muy peligroso, por lo que no es de extrañar pronto se registrasen las primeras muertes (Alscher, 2005; López Sala, 2007). A lo largo de la década de los 90, un número reducido pero sostenido de entradas fue registrado anualmente, al mismo tiempo que se iban conociendo las tragedias humanas que esta forma de migrar lleva aparejadas. Según datos de Salvamento Marítimo, en el año 1997 se contabilizaron 24 fallecidos y 10 desaparecidos, y en el 1998 los muertos se elevaron a 28 y los desaparecidos a 55.

Hasta el año 2002, todo el control de las entradas irregulares a través de embarcaciones en España era llevado a cabo por el SVA (Servicio de Vigilancia Aduanera), dependiente de la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria). Aunque su



función principal es la represión de los delitos de contrabando en todo el territorio español, incluido su espacio aéreo y sus aguas jurisdiccionales, hasta ese momento era la única fuerza que contaba con medios de localización<sup>15</sup> y con barcos de diferentes tipos en sus Bases Marítimas. Teniendo en cuenta que el sistema de trabajo del SVA en las costas consiste fundamentalmente en patrullar el mar, la localización y auxilio de embarcaciones con inmigrantes en situación irregular hasta la llegada de Salvamento Marítimo ha seguido siendo una constante entre las tareas que desempeña este servicio, aunque los análisis sobre el control de las rutas marítimas rara vez hacen referencia al mismo. Es importante señalar que el SVA es la unidad mejor equipada en materia de embarcaciones<sup>16</sup>, y también la que dispone del personal más cualificado para su manejo.

Ante el constante incremento en la llegada de embarcaciones a las costas españolas, principalmente en la zona del Estrecho, en el año 1999 el gobierno anuncia la creación del Servicio Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), cuyo primer Centro de Mando, instalado en Algeciras, comienza a funcionar en el año 2002. El desarrollo del SIVE fue confiado a la Guardia Civil, que también se ha hecho cargo de los Medios Operativos con los que progresivamente se ha ido dotando el sistema<sup>17</sup>

El SIVE es un sistema operativo basado fundamentalmente en radares fijos y móviles que permiten la detección de las embarcaciones que tratan de entrar en España cuando aún se encuentran a una gran distancia de su territorio, incluso antes de que accedan a sus aguas territoriales. De esta manera, dichas embarcaciones pueden ser directamente devueltas a sus países de procedencia, siempre que no hayan atravesado la línea que conforma las zonas de responsabilidad de búsqueda y salvamento marítimo (SAR) que corresponden a cada país, y que se muestran en el siguiente mapa<sup>18</sup>:

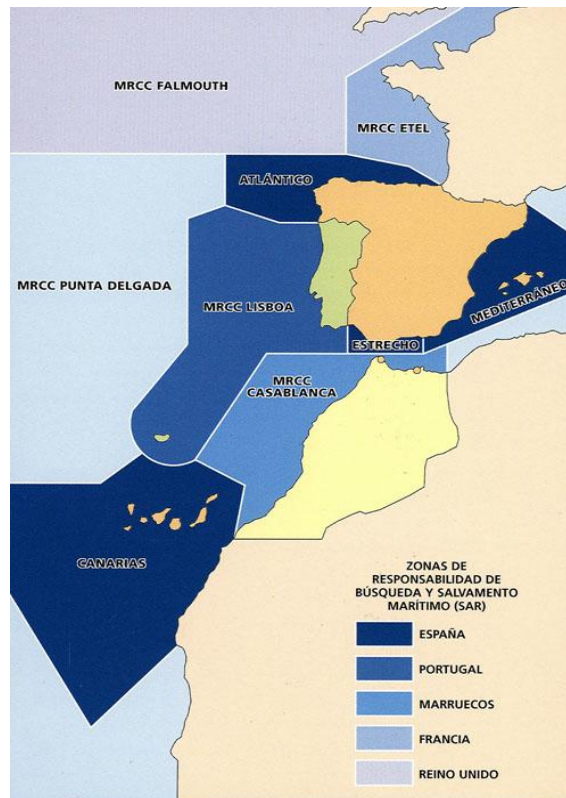
---

<sup>15</sup> Aviones, helicópteros, radares fijos y móviles, cámaras portátiles de vigilancia térmica y otros medios electrónicos en las costas

<sup>16</sup> Cuenta con numerosas embarcaciones de alta velocidad para la persecución de lanchas rápidas; buques de operaciones especiales de actuación oceánica (2); patrulleros de altura, patrulleros de mediano porte y patrulleros de alta velocidad (35), además de otras muchas embarcaciones semirrígidas, auxiliares, etc., de manera que el número total puede alcanzar las 80 o 90 unidades (Datos sobre patrulleras y barcos especiales obtenidos del listado oficial de buques Auxiliares de la Armada)

<sup>17</sup> Los medios operativos que en el año 2012 disponía la Guardia Civil, a través del SIVE, son: 121 patrulleros del tipo CPVs, CPBs (de mediano porte y de alta velocidad), 3 OPVs ( Offshore Patrol Vessel – Patrulleros de alta mar), 32 helicópteros y 2 aviones de búsqueda y localización A estos medios móviles hay que añadir las estaciones de vigilancia en tierra, con cámaras de última tecnología, radares con rangos de detección superior a 20 millas náuticas para lanchas de goma y de 30 millas para embarcaciones superiores, tipo motoras de poliéster, barcos de vela, etc. (Datos de la Guardia Civil).

<sup>18</sup> Fuente: Salvamento Marítimo



El SIVE se ha ido ampliando progresivamente para cubrir cada vez más zonas - Málaga y Fuerteventura (2003); Cádiz, Granada y Ceuta (2004); Almería y Lanzarote (2006); Huelva y Gran Canaria (2007); Tenerife, La Gomera y El Hierro (2008); Murcia, Alicante, Valencia, Castellón y Baleares (2009)- a medida que las rutas seguidas por las embarcaciones se han desplazado hacia otras costas tratando de evitar el control: Es importante señalar que esta búsqueda de nuevas rutas ante el incremento de la vigilancia es una dinámica constante de los flujos irregulares, no sólo a nivel de España sino en el conjunto del suroeste de Europa (Godenau & López Sala, 2013).

Hasta el año 2001, la gran mayoría de las embarcaciones llegaban a la península pero, como puede observarse en la tabla A, entre los años 2002 y 2005 las llegadas a la Península y a Canarias se equiparan, lo que se ha relacionado con el control ejercido desde Marruecos y el desarrollo del SIVE en el sur de la península y la parte noroccidental del archipiélago Canario (López Sala, 2007, p. 233).

Tabla A. Inmigrantes llegados a España por vía marítima

	Total	Península	Islas Canarias
2001	18.517	14.412	4.105
2002	16.670	6795	9.875
2003	19.176	9.788	9.388
2004	15.675	7.249	8426
2005	11.781	7.066	4715
2006	39.180	7.456	31.678
2007	18.057	5.579	12.478
2008	13.424	4.243	9.181
2009	7.285	5.039	2.246
2010	3.632	3.436	196
2011	5443	5.103	340
2012	3.804	3.631	173
2013	3.237	3.041	196

Fuente: Ministerio del Interior

Hasta ese momento, los que llegaban a Canarias lo hacían fundamentalmente desde Marruecos, pero a partir del año 2005 Marruecos comenzó a colaborar muy estrechamente con España y controlar las salidas de inmigrantes de su territorio.

Se cree que este fue el principal motivo de lo que ocurrió en el año 2006, cuando las llegadas Canarias se dispararon, ocasionando la llamada “crisis de los cayucos”. Hasta ese momento, el sur del archipiélago se encontraba prácticamente sin vigilancia: el SIVE tenía un centro en Fuerteventura y hasta el mismo año 2006 no se puso en marcha el de Lanzarote; el de Gran Canaria se abriría al año siguiente y el de Tenerife en el 2008. La gran mayoría de los inmigrantes que llegaban a las islas eran subsaharianos que habían embarcado en las costas de Senegal y Mauritania, los viajes duraban varios días y las lanchas eran algo mayores que las usadas en el Estrecho, pero las personas se hacinaban en ellas. Es imposible saber cuántos perdieron la vida en esa travesía pero el Gobierno Canario declaró que habían aparecido 490 cadáveres en sus costas, mientras que la Cruz Roja y la Media Luna calcularon entre 2000 y 3000.

Tras la crisis de los cayucos el gobierno inició lo que se ha considerado una ofensiva diplomática en África, principalmente orientada a que los distintos países controlasen las salidas desde su territorio y cooperasen en la repatriación de sus nacionales. Entre las medidas puestas en marcha cabe señalar el Plan África y el proyecto Seahorse.

Debido al incremento del control ejercido en la zona, la ruta de Canarias se fue desactivando, hasta casi su desaparición a partir del año 2010. No ha ocurrido así con la ruta del Estrecho, que se ha mantenido más o menos constante, pero donde se ha registrado un cambio muy importante en las características de las embarcaciones

empleadas: hoy en día la gran mayoría de ellas son lanchas inflables, casi imposibles de detectar por medios electrónicos tipo radar, (a pesar de los rangos de detección vistos más arriba), ya que éstos detectan masas metálicas y el único metal que utilizan esos barcos son pequeños motores fueraborda. También es muy importante el estado de la mar y la meteorología, ya que con muchas olas y fuertes lluvias es casi imposible detectar una embarcación de ese tipo aun estando muy cerca.

También se aprecia que es mayor el número de personas que llegan a zonas relativamente lejanas al Estrecho, como Almería y Cartagena. Esto es debido a que la ruta más usada actualmente es cruzar el mar de Alborán, por cerca de la Isla de Alborán, perteneciente a España, que se encuentra a 60 millas al suroeste de Almería y a la que las embarcaciones acceden tanto desde Marruecos como desde Argelia. Por otra parte, se cree que otras embarcaciones, generalmente pequeñas, pueden estar siendo traídas hasta cerca de la costa española por barcos lanzaderas. En muchas ocasiones son los mismos barcos, o gente encargada por ellos, los que llaman a Salvamento Marítimo. En este caso se trata generalmente de Subsaharianos no documentados que son conscientes las dificultades que supone su devolución y albergan la esperanza de permanecer en España. Los marroquíes, por el contrario, tratan por todos los medios de no ser detectados porque, como se verá, su repatriación presenta muchas menos dificultades.

### **2.3.2 La firma de acuerdos de readmisión**

España ha buscado la cooperación de los estados de origen a la hora de repatriar a los migrantes que acceden o permanecen en el territorio de manera irregular. Esto se ha hecho a través de la firma de tres tipos de acuerdos (tabla 2.6): 1. Convenios de readmisión de personas en situación irregular. 2. Convenios de flujos migratorios laborales. 3. Convenios marco de cooperación en materia de inmigración. Aunque estos tres tipos de acuerdos han sido presentados como herramientas que persiguen objetivos diferentes en materia migratoria, hay un elemento común en el que todos confluyen: el interés del Estado español por introducir cláusulas de readmisión que garanticen la colaboración de los países de origen en la repatriación de sus nacionales.

En primer lugar, a lo largo de los años 90 y principios de los años 2000 se firmaron una serie de acuerdos de readmisión con países cuyos nacionales comenzaban a aportar importantes números de inmigrantes en situación irregular a España. Destaca el acuerdo firmado con Marruecos en el año 1992, y con Rumanía y Bulgaria en el año 1996. La firma de estos acuerdos resultaba complicada porque no existía una contraprestación clara por parte de España, más allá de otorgar a estos países una aparente preferencia en la entrada regular de sus nacionales (Pinyol, 2009).

<b>Tabla 2.6      Acuerdos bilaterales firmados por España con otros países</b>	
<i>Países con los que España tiene firmados convenios bilaterales de readmisión</i>	
PAÍS	Fecha de la firma del acuerdo
Marruecos	13 de febrero de 1.992
Portugal	15 de febrero del 1.993
Rumanía	29 de abril de 1.996
Bulgaria	16 de diciembre del 1.996
Lituania	18 de noviembre de 1.998
Eslovaquia	3 de marzo del 1.998
Letonia	30 de marzo de 1.999
Estonia	28 de junio de 1.999
Italia	4 de noviembre de 1.999
Argelia	31 de julio de 2.002
Polonia	21 de mayo de 2.002
Francia	26 de noviembre 2002
Guinea Bissau	7 de febrero de 2003
Mauritania	1 de julio de 2.003
Suiza	17 de noviembre de 2.003
Macedonia	23 de noviembre 2.006
Gambia	9 de octubre de 2.006
Guinea Conakry	9 de octubre de 2.006
Cabo Verde	20 de marzo de 2.007
Mali	23 de enero de 2.007
Níger	3 de julio de 2.008
Guinea Bissau	29 de septiembre de 2.008
<i>Países con los que España ha firmado convenios marco de cooperación en materia de inmigración</i>	
Gambia	9 de octubre de 2.006
Guinea Conakry	9 de octubre de 2.006
Cabo Verde	20 de marzo de 2.007
Mali	23 de enero de 2.007
Níger	3 de julio de 2.008
Guinea Bissau	29 de septiembre de 2.008
<i>Países con los que España ha firmado convenios de flujos migratorios laborales</i>	
Colombia	21 de mayo de 2001
Ecuador	29 de mayo de 2.001
Marruecos	25 de julio de 2.001
República Dominicana	17 de diciembre de 2.001
Mauritania	25 de julio de 2.007
Ucrania	2 de mayo de 2.009
<i>Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General de inmigración y emigración.</i>	

En segundo lugar, España ha firmado acuerdos de gestión de flujos laborales, con el objetivo de lograr que la entrada de inmigrantes se produzca de manera regular y controlada, a través de contratos de trabajo en sectores de la economía que demandan mano de obra extranjera. Estos acuerdos no están directamente orientados a la colaboración en materia de readmisión, pero todos ellos incluyen disposiciones para facilitar la readmisión de las personas repatriadas.

Por último, como ya se ha dicho, tras la crisis de los cayucos que tuvo lugar en el año 2006, España puso en marcha el plan de acción para el África Subsahariana (comúnmente denominado Plan África). Este plan se concretó en la firma de una serie de “Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria”, también conocidos como acuerdos de nueva generación. A través de estos acuerdos, las ayudas al desarrollo y la inversión española en África se vinculan a la buena disposición de estos países para aceptar y facilitar la repatriación de sus nacionales (Pinyol, 2009).

Además de estos acuerdos, España ha logrado la colaboración de otros estados africanos –como Nigeria, Camerún y Costa de Marfil- en diferentes formatos (González-Enríquez, 2009b, p. 57). Destacan también los “memorandos de entendimiento” firmados con Ghana (7 de diciembre de 2005), Senegal (24 de agosto de 2006) y Mali (enero de 2007). (Asín, 2008, p. 173).

Como se verá, la firma de un acuerdo de readmisión no siempre garantiza el éxito de las repatriaciones, porque muchas veces la cooperación se rompe al nivel de la implementación. Hay países que, a pesar de haber firmado un acuerdo o cláusula relativa a la readmisión, no colaboran en la repatriación de sus ciudadanos, del mismo modo que hay países que sí ofrecen colaboración aunque no exista ningún tipo de acuerdo al respecto. En el programa presentado por España para el Fondo Europeo para el Retorno en el año 2008 se especifica la colaboración real que en ese momento ofrecían las autoridades de los países con los que existía un acuerdo de readmisión. Aunque en la mayoría de los casos el grado de cooperación era bueno, países como Guinea Bissau, Gambia, Guinea Conakry y Mauritania colaboraban de forma escasa, y en el caso de Cabo Verde el acuerdo no estaba funcionando.

### **2.3.3 Las Devoluciones y Readmisiones**

Tal como se establece en la LO 2/2009, las devoluciones son las repatriaciones de extranjeros que se encuentran en uno de los dos supuestos siguientes:

- Pretenden entrar ilegalmente en el país
- Habiendo sido expulsados previamente, contravienen la prohibición de entrada en España que conlleva dicha expulsión.

El Reglamento de aplicación de la Ley de extranjería (aprobado por el Real Decreto 557/2011) especifica que, dentro del grupo de los extranjeros que pretenden entrar ilegalmente en el país, se incluye a aquellos extranjeros que son interceptados en la frontera o en sus inmediaciones. En caso de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras –es decir, la Guardia Civil- intercepte a estos extranjeros tratando de entrar irregularmente en España, debe conducirlos a la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para llevar a cabo su identificación y devolución.

El segundo supuesto hace referencia a aquellos inmigrantes que han sido recientemente sometidos a una expulsión. La expulsión conlleva para la persona una prohibición de entrada en España de hasta cinco años (o hasta diez en casos excepcionales), y un inmigrante puede ser devuelto si es detectado dentro del territorio español encontrándose esa prohibición de entrada en vigor.

La LO 14/2003 modificó los requisitos para la prohibición de entrada, estableciendo que ésta debía ser impuesta no sólo en los casos de expulsión, sino también en los casos de devolución por el primer supuesto mencionado (entrada ilegal). Diez años más tarde, no obstante, una sentencia del Tribunal Constitucional anuló la posibilidad de imponer la prohibición de entrada a los inmigrantes devueltos, por considerar que “aun cuando la prohibición de entrada no se adopta en ausencia de todo procedimiento administrativo, en cuanto que va unida a la devolución, la misma no respeta las específicas garantías que, conforme a nuestra doctrina, resultan exigibles a una actuación administrativa de naturaleza sancionadora” (STC 17/2013).

Esta sentencia deriva del hecho de que el procedimiento administrativo de devolución ofrece menos garantías legales que la expulsión. La devolución no requiere la apertura de un expediente administrativo, aunque la resolución –igual que en el caso de la expulsión- debe ser adoptada por la autoridad gubernativa competente (subdelegado o delegado del gobierno) y respetar el derecho a la asistencia jurídica y de intérprete.

La tabla 2.7 refleja los datos de devoluciones efectuadas por entrada ilegal en los años comprendidos desde el 2003 al 2013. Más del 65 por ciento de las devoluciones han correspondido a ciudadanos de origen marroquí. De las devoluciones efectuadas por contravenir la prohibición de entrada se hablará en el apartado referente a las expulsiones.

Tabla 2.7 Devoluciones por entrada ilegal 2003-2013

	Argelia	Gambia	Mali	Marruecos	Nigeria	Senegal	Otros	Total
2003	31		4	12.392	9	2	741	13.179
2004	17	44	28	10.424	348	11	1.243	12.115
2005	297	90	240	10.838	178	5	532	12.180
2006	1.212	184	943	10.631	23	5.277	935	19.205
2007	849	109	502	8.313	44	2.720	843	13.380
2008	1.005	392	1.119	3.744	329	1.213	1.786	9.588
2009	1.114	70	354	1.267	203	83	604	3.695
2010	1.082	17		2.030	70	7	296	3.502
2011	943	46	17	2.877	54	9	235	4.181
2012	949	15	7	2.241	17	26	81	3.336
2013	367	33	31	2.122	12	10	49	2.624
Total	7.866	1.000	3.245	66.879	1.287	9.363	7.345	96.985
%	8,11	1,03	3,35	68,96	1,33	9,65	7,57	100

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras

### *Las Readmisiones*

La readmisión no consta en la ley de extranjería como figura jurídica de alejamiento de extranjeros. Sin embargo, en los “balances de lucha contra la inmigración ilegal” que publica anualmente el Ministerio del Interior, además de los datos correspondientes a las denegaciones de entrada, devoluciones y expulsiones, se ofrecen también datos de “readmisiones”.

Ha habido mucha confusión en torno a este tipo de repatriación porque, en la mayoría de los balances mencionados, las readmisiones son definidas como “expulsados de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países”. Esto ha llevado a algunos autores a defender que aquéllas son repatriaciones de personas con cuyos países existen acuerdos de readmisión, de tal manera que el procedimiento no necesariamente se hace por los cauces legales que establece la ley de extranjería, sino que es el propio acuerdo el que regula las condiciones de esa expulsión o devolución.

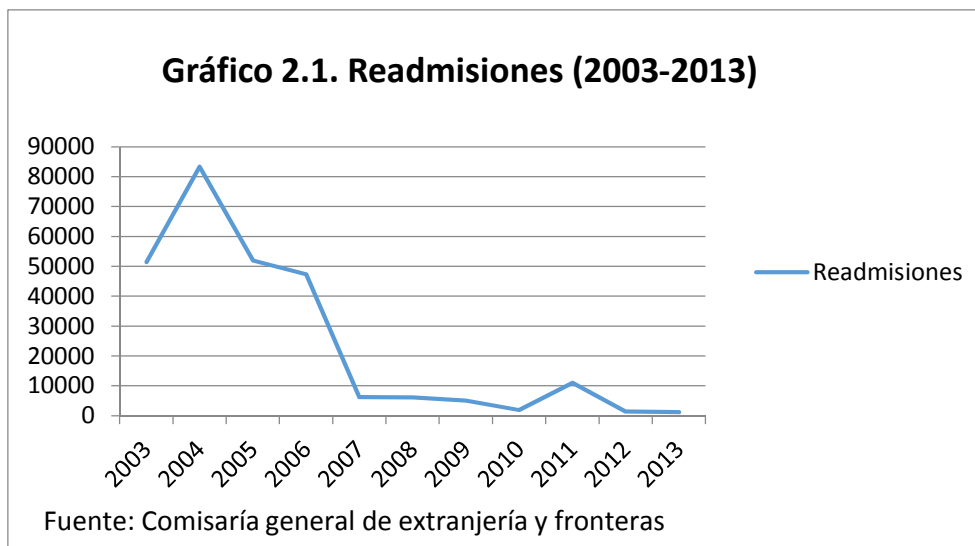
En el balance del año 2011, sin embargo, puede encontrarse una definición más concreta de las readmisiones. Según este documento, harían referencia a “personas que han cruzado la frontera entre España y Francia, y España y Portugal, y que han sido



interceptadas y devueltas al país del que han salido en virtud de los acuerdos con estos dos países” (Balance de lucha contra la inmigración ilegal, 2011).

Así entendidas, las readmisiones son devoluciones a un país vecino de personas de terceros países que han tratado de entrar en España a través de ese primer país. Este tipo de devoluciones se efectúan en virtud de acuerdos de readmisión mediante los cuales los países se comprometen a aceptar la devolución de personas de terceros países en este tipo de circunstancias. En concreto, el acuerdo de readmisión firmado entre España y Francia en el año 2002 establece que “cada Parte Contratante readmitirá en su territorio, a solicitud de la otra Parte Contratante y sin formalidad alguna, al nacional de un tercer Estado que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada o de estancia aplicables en el territorio de la Parte Contratante requirente, siempre que se acredite que dicha persona entró en el territorio de esa Parte después de haber residido o transitado por el territorio de la Parte Contratante requerida” (BOE núm. 39 de 26 de Diciembre de 2003). Un artículo de similares características puede encontrarse en el convenio de readmisión firmado entre España y Portugal en el año 1995 (BOE num. 77 de 31 de marzo de 1995).

El gráfico 2.1 presenta las cifras de readmisiones entre los años 2003 y 2013. En el año 2004 se observa un importante incremento como consecuencia de un aumento de la presión migratoria en la frontera de los Pirineos, a lo que el estado respondió con una importante ofensiva de control en la zona. Tal como ha publicado el Ministerio del Interior, en el año 2005 se reforzaron los controles “a través de un aumento del catálogo de puestos de trabajo de las Unidades de Extranjería y Documentación situadas en la frontera con el país galo y del refuerzo sistemático con efectivos de las Unidades de Intervención Policial” (Balance de lucha contra la inmigración ilegal, 2005). Al efecto disuasorio de estas medidas atribuye el Ministerio del interior la disminución de readmisiones que se efectúan ese mismo año.



Por otra parte, el drástico descenso que tiene lugar en el año 2007 se debe a la entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea, ya que eran los ciudadanos de estos dos países los que registraban las mayores cifras de readmisiones. A principios del 2008, un artículo de prensa publicaba que, según declaraciones del subdelegado del Gobierno en Girona:

De los 6.750 extranjeros inmigrantes irregulares al mes devueltos [por la Jonquera] en 2004, se pasó a unos 3.700 en 2006 y a unos 200 de media mensual en 2007 (...). El 80% eran rumanos y el 15% búlgaros. En la actualidad, de las 200 personas de media que se devuelven al mes hay un abanico de unas 50 nacionalidades (Agencias, 2008).

También en el acuerdo de readmisión que España firmó en el año 1992 con su vecino del sur, Marruecos, se contempla la devolución de ciudadanos de terceros países que hubieran entrado ilegalmente al estado requirente procedentes del territorio del estado requerido. A lo largo de los años, no obstante, Marruecos ha puesto muchas objeciones a estas readmisiones. Según datos proporcionados por el gobierno en 2004, Marruecos únicamente habría aceptado 76 readmisiones de inmigrantes subsaharianos en el periodo comprendido entre 1992 y 2003, 70 de las cuales tuvieron lugar en entre los años 1996 y 1997 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2005, p. 74).

A raíz de varios encuentros entre los gobiernos español y marroquí a lo largo del año 2003, Marruecos se comprometió a readmitir a los inmigrantes de terceros países que entrasen en España a través de su territorio, y el acuerdo de readmisión se vio reactivado (Garcés-Mascareñas, 2012; López Sala, 2009). Sin embargo, los datos disponibles demuestran que Marruecos aceptó la readmisión de 30 personas en enero del año 2004, y no aceptó ninguna más entre febrero y agosto de ese mismo año (Boletín Oficial de

las Cortes Generales, 2005, p. 74). En el año 2005 Marruecos volvió a admitir a varias decenas de subsaharianos procedentes de Ceuta y Melilla, advirtiéndole de que lo hacía de forma excepcional y no en cumplimiento del acuerdo de 1992 (Bárbulo, 2006).

No se dispone de datos que permitan comprobar en qué medida Marruecos ha aceptado estas readmisiones desde entonces pero, tal como se recoge en la prensa y en los testimonios de numerosos informantes entrevistados para este trabajo, parece claro que no ha llegado a cumplirse esa parte del acuerdo, con la excepción de ocasiones esporádicas. El ex-secretario general de asuntos consulares y migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores afirmaba en una entrevista que hoy en día Marruecos sólo admite las denominadas “devoluciones en caliente” de inmigrantes de terceros países:

Marruecos acepta la devolución de sus nacionales, no la de países terceros, salvo ahora en Ceuta y Melilla, la devolución en caliente. Cuando no han entrado todavía en territorio español, Marruecos acepta la devolución de no-nacionales porque es obvio que no han llegado a España y que son suyos, pero eso lo hace porque quiere cooperar con nosotros, no hay ninguna obligación legal (Ex Secretario Gral. de asuntos consulares y migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores).

La expresión “devolución en caliente” hace referencia “a la actuación de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado cuando entregan a las autoridades marroquí, por vía de hecho, a ciudadanos extranjeros interceptados en zona de soberanía española, sin seguir el procedimiento legalmente establecido ni respetar las garantías reconocidas internacionalmente” (Martínez Escamilla et al., 2015).

## **2.4 EL CONTROL INTERNO Y LAS EXPULSIONES**

Siguiendo a Broeders (2009, p. 42), puede afirmarse que las políticas que pretenden controlar la permanencia de inmigrantes irregulares en el territorio de un país se basan en dos lógicas diferentes, que se definen bajo los términos “exclusión de la documentación” y “exclusión a través de -o mediante- la documentación y el registro”.

“Policies operating under the first logic exclude irregular migrants from documentation and registration in order to exclude them, while policies operating the second logic aim to register and document the individual irregular migrant himself in order to exclude him in the ultimate sense of expulsion” (Broeders, 2009, p. 42).

La principal diferencia entre las políticas que siguen la lógica de la “exclusión de la documentación” y las que siguen la lógica de la “exclusión mediante la documentación” es que las primeras quieren aislar a los inmigrantes en situación irregular de las instituciones más importantes de la sociedad -y, con ello, dejarlos fuera en un sentido social- mientras que las segundas buscan directamente sacar a estos inmigrantes del territorio del Estado -echándolos fuera en un sentido absoluto. Las lógicas son distintas porque, para llevar a cabo el primer tipo de políticas, el Estado necesita proteger el acceso a las instituciones mediante requisitos legales y documentales que dejen fuera a los inmigrantes en situación irregular, y a su vez tiene que controlar el cumplimiento de estos requisitos (Broeders, 2009, p. 43). Las políticas del segundo tipo, por el contrario, requieren identificar y documentar a los migrantes para que éstos puedan ser repatriados (ibid.).

Es importante señalar que, a pesar de la utilidad analítica que tiene esta división, las políticas de control interno no siempre siguen claramente una de estas dos lógicas. Muchas veces, los controles que en teoría pretenden excluir a los inmigrantes de ciertas instituciones, como el mercado de trabajo o la sanidad pública, dan lugar a identificaciones que pueden llevar a la expulsión de los migrantes del territorio. Inversamente, los controles policiales que buscan detectar inmigrantes en situación irregular con el supuesto objetivo de expulsarles, pueden llegar a ser un mecanismo muy fuerte de exclusión de los inmigrantes de la sociedad, aunque la expulsión no llegue a materializarse. En último término, la exclusión social implica una amenaza a los mecanismos de supervivencia del migrante, lo que puede acabar propiciando su salida voluntaria del país, con lo que el resultado final sería el mismo.

Este trabajo se interesa por el control interno que sigue la lógica de la exclusión en tanto que en ocasiones desemboca en la expulsión, como se verá más adelante. A continuación, no obstante, la atención se centra en el análisis de las identificaciones que realizan las policías, que son la forma más común de detectar a los inmigrantes en situación irregular de cara a su expulsión. Posteriormente, se hablará de las expulsiones.

#### **2.4.1 Control interno bajo la lógica de la expulsión**

La forma más común de detectar a los inmigrantes en situación irregular en España es a través de las identificaciones. Éstas forman parte del trabajo diario que realizan las policías, y consisten en comprobar la identidad de ciertas personas en base a documentos oficiales (Quassoli, 2013, p. 212), generalmente tras haberlas parado en la calle.

La realización de identificaciones se encuentra amparada en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (LOSC 1/1992), la cual establece de modo muy general que aquellas sólo podrán efectuarse cuando “el conocimiento de la identidad de la persona sea necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad” (LOSC 1/1992). Según los datos que publica periódicamente el Ministerio del Interior, en España la policía viene realizando en los últimos años un número de identificaciones que supera los siete millones anuales (ver tabla 2.8).

**Tabla 2.8** *Identificaciones realizadas por la policía en España en virtud del art. 20 de la LOSC*

	<i>Total identificaciones</i>	<i>En la vía pública</i>	<i>En dependencias policiales</i>
2003	13.930.865	13.820.492	110.373
2004	12.671.986	12.593.375	78.611
2005	13.531.845	13.392.313	139.532
2006	12.392.348	12.171.951	220.397
2007	10.096.244	9.902.136	194.108
2008	8.881.317	8.661.672	219.645
2009	8.340.938	8.160.898	180.040
2010	7.102.059	6.961.515	140.544
2011	8.773.862	-	-
2012	7.958.526	-	-
2013	6.580.050	-	-

*Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior*

A pesar de que las cifras proporcionadas por el Ministerio del Interior no incluyen información relativa a las características de las personas identificadas, varias investigaciones han puesto de manifiesto que en España, así como en otros países europeos, las personas inmigrantes o pertenecientes a grupos étnicos minoritarios son paradas e identificadas por la policía con mayor frecuencia que la población mayoritaria.

Cabe mencionar, en primer lugar, el estudio llevado a cabo en el año 2009 por la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), basado en los resultados de una encuesta sobre las experiencias de discriminación de los inmigrantes y los grupos étnicos minoritarios, realizada en el año 2008 en los 27 estados de la Unión

Europea (FRA, 2009)<sup>19</sup>. Los datos referentes a España reflejan que un 12% de las personas encuestadas pertenecientes a la población mayoritaria afirmaron haber sido identificadas por la policía en los 12 meses previos a la investigación, lo que contrasta con las experiencias de los inmigrantes encuestados: un 47% de los norteafricanos, un 25% de los sudamericanos y un 19% de los rumanos reconocieron haber sido identificados por la policía en el mismo periodo (FRA, 2010a, p. 8).

En segundo lugar, destaca la reciente investigación llevada a cabo por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, basada en los datos obtenidos mediante dos encuestas realizadas en el año 2013 sobre cómo afectan las paradas, registros e identificaciones policiales a los distintos grupos de población residente en España<sup>20</sup> (García Añón, Bradford, García Sáez, Gascón Cuenca, & Llorente Ferreres, 2013). Los resultados de esta investigación presentan datos similares a los de la anterior: un 60% de los gitanos, un 45% de los magrebíes, un 39% de los Afro-latinoamericanos y un 22% de los Andino-latinoamericanos encuestados experimentaron alguna parada policial en los dos años previos a la realización del estudio, frente a un 6% de aquellos con apariencia caucásica europea (García Añón et al., 2013, pp. 124–125).

Lo que estas investigaciones ponen de manifiesto es que hay un sesgo en la realización de identificaciones hacia la población inmigrante o perteneciente a grupos étnicos minoritarios. Dicho de otro modo: la policía, a la hora de identificar, no se basa exclusivamente en la evidencia ni en el comportamiento individual de las personas, sino que lleva a cabo lo que se conoce como *racial profiling* o *ethnic profiling*, que aquí se traduce como “selección étnica”<sup>21</sup>. La expresión *ethnic profiling* ha sido definida por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia como “el empleo por parte de la policía, sin una justificación objetiva y razonable, de criterios como la raza, el color de la piel, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen étnico al llevar a cabo actividades de control, vigilancia o investigación” (ECRI, 2007, p. 4).

---

<sup>19</sup> Un total de 23.500 personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas fueron entrevistadas en los 27 países miembros, y además un total de 5.000 personas pertenecientes al grupo de población mayoritaria fueron entrevistados en 10 de estos países -incluido España- con el objetivo de poder establecer comparaciones. En España fueron entrevistadas 2044 personas: 514 norteafricanos, 504 sudamericanos, 508 rumanos, y 518 del grupo mayoritario. Las entrevistas en España se realizaron en Madrid y Barcelona entre el 1 de mayo y el 22 de julio de 2008.

<sup>20</sup> Se realizó una encuesta a una muestra representativa de la población española (2000 personas) y otra encuesta a una muestra representativa de la población minoritaria que reside en España (800 personas). La investigación se llevó a cabo principalmente en municipios y ciudades de gran tamaño.

<sup>21</sup> En español tiende a traducirse por “perfil étnico” o “perfil racial”, pero la palabra “profiling” no tiene traducción al castellano. Las traducciones más acertadas serían “selección étnica en las identificaciones” o “identificación en base al perfil racial”.

Como se ha denunciado en incontables ocasiones, la selección étnica viola la prohibición de discriminación establecida en la Constitución Española, así como en los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por España. Por lo tanto, se trata de una práctica ilegal (Amnesty International, 2011, p. 8; CERD (UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination), 2005, pp. 98–108; ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), 2007; ENAR (European Network Against Racism), 2009, pp. 4–7; FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), 2010b; Inmigrapenal (Grupo Inmigración y Sistema Penal), 2010b, pp. 10–12; Open Society Institute, 2009b, pp. 22–29).

A pesar de lo anterior, en una polémica sentencia dictada en el año 2001, el Tribunal Constitucional declaró que el empleo de perfiles raciales no se considera discriminatorio en el marco de aquellas identificaciones que tienen como objetivo controlar el cumplimiento de la ley de extranjería (es decir, el control migratorio). La sentencia argumentaba que “cuando los controles policiales sirven a tal finalidad, determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que las reúne” (STC 13/2001). Con esta sentencia se resolvía el recurso de amparo interpuesto por Rosalind Williams, una ciudadana española de raza negra a la que la policía solicitó su documentación tras bajarse de un tren en la estación de Valladolid en el año 1992. A pesar de que ese día había otras muchas personas en el andén, ella fue la única a la que se le requirió que se identificase. Tras un largo proceso judicial, el Tribunal Constitucional se pronunció desestimando que el requerimiento de identificación del que fue objeto Rosalind Williams constituyese una actuación discriminatoria.

Con posterioridad a esta sentencia, no obstante, Rosalind Williams interpuso una queja frente al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este organismo aprobó su dictamen sobre el caso el 27 de julio del año 2009 (Comunicación nº 1493/2006), considerando al estado español responsable de una violación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que establece el principio de no discriminación). En el dictamen se argumentaba lo siguiente:

El comité estima que es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que sólo las personas con

determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas (Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2009, pp. 9–10)

La selección étnica en la realización de identificaciones puede ocurrir como consecuencia de comportamientos abiertamente racistas por parte de los policías, pero se cree que está más relacionada con la existencia de estereotipos negativos socialmente arraigados acerca del comportamiento de ciertos grupos étnicos o raciales, así como con factores institucionales como la desigual implementación de la leyes o la concentración de recursos humanos y materiales en determinados crímenes y zonas (Open Society Institute, 2009a, pp. 17–18, 2009b, p. 22). Está comprobado que en España muchos policías comparten la visión de que los inmigrantes cometen más delitos que los autóctonos, y asocian ciertos comportamientos delictivos a determinados grupos étnicos (Wagman, 2005, pp. 19–21).

Por otra parte, las identificaciones en base al perfil étnico definen el comportamiento policial en diferentes ámbitos de actuación policial, no sólo en lo que se refiere al control migratorio. Sin embargo, el control migratorio puede tener mucha influencia en el incremento de estas prácticas: si los policías realizan identificaciones con el objetivo de detectar inmigrantes en situación irregular, pueden ser más proclives a perseguir directamente gente con apariencia extranjera (Open Society Institute, 2009b, p. 46).

Este tipo de control interno, no obstante, es una de las facetas menos estudiadas de las políticas en España. En general, la creencia más extendida es que los controles internos son débiles o casi inexistentes, y no se han encontrado trabajos que analicen de qué manera los policías detectan a los inmigrantes en situación irregular, o si hay una búsqueda activa de éstos orientada a la expulsión. Esta investigación quiere acercarse a la comprensión de estas cuestiones.

#### **2.4.2 Las expulsiones**

La ley de extranjería contempla dos tipos de expulsiones a las que pueden verse sometidos los extranjeros: las expulsiones administrativas y las expulsiones judiciales.

Las expulsiones administrativas son aquellas en las que la decisión acerca de la expulsión es adoptada mediante un procedimiento administrativo. A su vez, puede ocurrir por dos supuestos:

- Porque el extranjero ha cometido una infracción administrativa de las que están estipuladas en la Ley de Extranjería, entre las que se incluye encontrarse irregularmente en territorio español (art. 57.1 LO 2/2009)



- Porque el extranjero ha sido condenado por un delito doloso que constituye pena privativa de libertad superior a un año (art. 57.2 LO 2/2009).

Las expulsiones judiciales son aquellas en las que la decisión es adoptada por un juez penal, y la expulsión sustituye total o parcialmente la ejecución de una pena o una medida de seguridad (arts. 89 y 108 del Código penal).

Esta normativa que refleja las dos vertientes que Kanstroom (2008) identifica en las expulsiones que realizan los estados liberales contemporáneos: por un lado, la expulsión como extensión de la frontera en el interior, mediante la cual se obliga a abandonar el territorio del estado a los inmigrantes irregulares que se encuentran dentro del mismo. Por otro lado, la expulsión como sanción que se impone a inmigrantes con o sin permiso de residencia que han cometido algún tipo de delito.

El interés de este trabajo reside en las expulsiones administrativas que derivan de la situación irregular del migrante. Aunque no se dispone de datos a nivel nacional, según datos proporcionados por la Delegación del Gobierno de Madrid alrededor de un 90 por ciento de las expulsiones administrativas decretadas en esa comunidad lo son por este motivo.

### ***Las expulsiones por estancia irregular***

La primera Ley de Extranjería (LO 7/1985) contemplaba la expulsión como la sanción aplicable de manera general a aquellos extranjeros que se encontrasen en España en situación irregular. Como ha señalado Aja, (2006, p. 22) el control judicial de estas expulsiones era prácticamente inexistente, ya que la ley establecía que el recurso debía realizarse una vez llevada a cabo la expulsión, desde el país de origen del inmigrante. La ley también admitía la posibilidad de detener cautelarmente a las personas, durante un máximo de 40 días, mientras se sustancia el expediente de expulsión. Por último, la prohibía que los jueces suspendieran las expulsiones una vez decretadas, pero el Tribunal Constitucional declaró nulo este precepto (STC 115/1987).

La posición del Tribunal Constitucional en materia de expulsiones comienza a perfilarse en esos años, con una serie de sentencias que establecen los límites que la constitución impone a la expulsión de inmigrantes en situación irregular, siendo las más importantes la STC 94/1993 y la STC 116/1993 (Revenga, 2004). También a través de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo empezaron a configurarse ciertas protecciones frente a la posibilidad de la expulsión, entre las que destaca el “arraigo”:

“Se ha considerado que la ejecución de la medida administrativa de expulsión de un extranjero puede no ser compatible con el artículo 39 de la

constitución, al producir daños que afectan a su esfera personal por la duración de su estancia en España (SSTS de 11 de abril de 1996 y de 13 de febrero de 1998), o a su “vida familiar” por ejemplo, por estar casado o constituir una unión de hecho con un español o un residente extranjero (SSTS 11 de octubre, 13 de marzo y 15 de noviembre de 1999 y 18 de julio de 2000), en especial cuando la expulsión es por mera estancia irregular, ya que si media la comisión de un delito ha de considerarse prevalente, con carácter general, el interés público o general de ejecutar la expulsión” (Santolaya, 2006, p. 138)

En marzo de 1998 comenzó la discusión parlamentaria de la futura Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que tuvo una tramitación conflictiva. Cuando iba ser aprobada por el pleno del Congreso, el Partido Popular, que gobernaba desde el año 1996 sin mayoría absoluta, se desmarcó del consenso, y el texto fue aprobado con su abstención. Una vez en el senado, donde el PP sí tenía mayoría absoluta, se presentaron enmiendas a casi la totalidad de los artículos. Finalmente, cuando la ley regresó al congreso, las enmiendas fueron rechazadas y se aprobó el texto inicial, con los votos en contra del Partido Popular. Esta ley introdujo cambios profundos con respecto a la legislación anterior, entre los que destacan las mejoras en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, incluidos aquellos en situación irregular. Uno de los aspectos en los que la ley incorporó novedades significativas fue en materia de sanciones: la situación irregular en sí misma deja de ser un motivo de expulsión, y pasa a estar sancionada con una multa.

Este nuevo orden de cosas duró muy poco, porque en marzo del año 2000 el Partido Popular ganó las elecciones generales con mayoría absoluta, y en diciembre de ese mismo año fue aprobada la Ley Orgánica 8/2000, con los votos en contra de la mayor parte de la oposición y las críticas de amplios sectores de la sociedad. Esta llamada “contrarreforma” afectó a 60 de los 70 artículos de la ley anterior, tomando una orientación claramente restrictiva. Uno de los principales cambios de la ley fue la restauración de la posibilidad de expulsión de los inmigrantes en situación irregular, y la introducción de un procedimiento preferente que permite llevar a cabo esta expulsión en un plazo de tiempo muy corto.

La LO 8/2000, tal como quedó redactada siguiendo la estructura normativa de su predecesora, recogía una serie de infracciones administrativas en materia de extranjería, clasificadas en función de su gravedad (en leves, graves y muy graves). Estas sanciones eran castigadas con la sanción de multa, pero la ley contemplaba la posibilidad de que, en caso de que los infractores fuesen extranjeros y cometiesen conductas muy graves o ciertas conductas graves –entre las que destacaba el encontrarse en situación irregular-,

podiese aplicarse la expulsión del territorio. El texto no especificaba, sin embargo, en qué casos era pertinente llevar a cabo la expulsión en lugar de decantarse por la multa.

A lo largo de los años 2006 y 2007, varias sentencias del Tribunal Supremo -STS 128/2006 y STS 1536/2007, entre otras- dictaron jurisprudencia en este sentido, estableciendo que la sanción que corresponde adoptar en casos de estancia irregular es la multa, y que para decretar la expulsión tienen que darse otras circunstancias agravantes que lo justifiquen:

“La expulsión requiere una motivación específica, y distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal, ya que ésta es castigada simplemente, como hemos visto, con multa. Según lo que dispone el artículo 55-3, (...), la Administración ha de especificar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad, de grado de subjetividad, de daño o riesgo derivado de la infracción y, en general, añadimos nosotros, cuáles son las circunstancias jurídicas o fácticas que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, que es una sanción más grave que la de multa”. (STS 128/2006)

No es hasta la última reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009) cuando se introduce el “principio de proporcionalidad” como criterio para decidir acerca de la expulsión, y se exige que en las resoluciones administrativas conste la motivación que lleva a la imposición de esta sanción. A pesar de ello, la ley sigue sin determinar cuáles son los agravantes concretos que pueden motivar la expulsión.

Entre otros objetivos, esta ley pretendía incorporar al ordenamiento jurídico español algunas de las directivas europeas sobre inmigración aprobadas recientemente. Una de ellas es la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, “relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular” (Directiva de Retorno). Esta directiva, que pretende establecer normas comunes en materia de repatriaciones a nivel de la Unión Europea, ha sido denominada “la directiva de la vergüenza”, por su falta de respeto a los derechos de los inmigrantes en situación irregular. La norma también ha sido criticada por su falta de concreción, que deja mucho margen para la discrecionalidad. La principal consecuencia que la aprobación de la Directiva de Retorno ha tenido en la legislación española ha sido la ampliación de la duración máxima del plazo de internamiento de 40 a 60 días, que queda contenida en la LO 2/2009.

### ***Expulsiones cualificadas y no cualificadas***

Encontrarse en situación irregular es, por lo tanto, una de las infracciones administrativas que puede llevar a la expulsión de una persona extranjera, entre otras tantas infracciones como pueden ser la participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o el fomento de la inmigración clandestina. Además, como ya se ha dicho, hay expulsiones administrativas que se imponen por la existencia de antecedentes penales, y expulsiones judiciales que están directamente relacionadas con la comisión de un delito.

En la práctica, esto deja un panorama de “conveniente confusión” entre las expulsiones que se imponen por estancia irregular y las expulsiones que son consecuencia de una actuación delictiva. Esta confusión es conveniente en términos políticos ya que, como se verá a lo largo de este trabajo, el gobierno está mezclando estos diferentes supuestos de expulsión, empleando para ello una terminología propia que distingue entre “expulsiones cualificadas” y “expulsiones no cualificadas”. Esta terminología está llevando a la prensa y a la opinión pública a constantes equívocos, en lo que supone una clara manipulación informativa y un intento de criminalizar a los inmigrantes en situación irregular y las estrategias de supervivencia que éstos despliegan en su día a día.

El concepto de “expulsión cualificada” viene siendo empleado por el gobierno desde el año 2009, momento a partir del cual los datos sobre expulsiones que se proporcionan anualmente desde el Ministerio del Interior comienzan a estar desagregados entre “expulsiones cualificadas” y “expulsiones no cualificadas”. Esta división pretende dar a entender que las primeras son las expulsiones de delincuentes y las segundas expulsiones de personas que simplemente se encuentran en situación irregular. Por otra parte, el empleo de esta terminología está relacionada con la creación, en el año 2009, de la BEDEX (Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros del Cuerpo Nacional de Policía), que teóricamente se encarga de gestionar las “expulsiones cualificadas”. Así se refleja en una nota de prensa publicada por el Ministerio del Interior en el año 2010:

Esta Brigada lleva a cabo las denominadas expulsiones cualificadas: delincuentes extranjeros con numerosos antecedentes penales y/o judiciales, vinculados con terrorismo, bandas organizadas, violencia de género o cualquier otro hecho delictivo de especial gravedad. El trabajo de la BEDEX repercute en el descenso de la tasa de criminalidad. (Ministerio del Interior. Nota de prensa. 24/01/2010)

Pueden hacerse dos observaciones fundamentales a este párrafo: la primera es que, a pesar de lo que consta en la nota de prensa, la BEDEX se encarga de una mínima parte

de las expulsiones que el gobierno considera cualificadas. La segunda es que las denominadas “expulsiones cualificadas” en absoluto hacen referencia a las expulsiones de delincuentes extranjeros que han cometido hechos delictivos de especial gravedad.

En primer lugar, la BEDEX se encarga de las expulsiones que proceden del ámbito penitenciario, es decir, de las expulsiones administrativas que se producen por la existencia de una condena previa (art. 57.2 LO 2/2009) y de las expulsiones judiciales mediante las cuales se sustituye total o parcialmente la ejecución de una pena o una medida de seguridad por la expulsión (arts. 89 y 198 del Código Penal). A pesar de que no se dispone de datos desagregados que permitan conocer las causas por las que se producen las expulsiones –porque el gobierno ha decidido desagregar entre “cualificados” y “no cualificados”-, la nota de prensa mencionada estipula que en el año 2009 se efectuaron un total de 2.022 expulsiones en el ámbito penitenciario, 900 de ellas por sustitución de pena impuesta judicialmente. Este dato se aleja mucho de las 7.591 “expulsiones cualificadas” que tuvieron lugar ese mismo año (Balance de Lucha contra la Inmigración ilegal, 2009).

Por otro lado, aunque no existen datos a nivel nacional, los datos referentes a la Comunidad de Madrid proporcionados por su Delegación del Gobierno para esta investigación pueden arrojar luz sobre este asunto. Como se observa en la tabla 2.9 , entre los años 2011 y 2013 las expulsiones decretadas por la comisión de un delito con pena privativa de libertad superior a un año fueron menos de un 4 por ciento del total de las expulsiones administrativas decretadas. A nivel nacional, sin embargo, el gobierno sostiene que las “expulsiones cualificadas” fueron un más de un 80 por ciento del total en esos años (Balance de lucha contra la inmigración ilegal, 2013).

**Tabla 2.9** *Expulsiones dictadas desde la Delegación del Gobierno en Madrid (causas)*

	2011	2012	2013	Total	%
Por estancia irregular (art 53.1a)	6.699	4.164	1.512	12.375	95,28
Derivadas de la comisión de un delito (art 57.2)	138	164	131	433	3.33
Otras (art 53.1b; 53.1c; 53.1d; 53.1f; 54.1a; etc.)	95	43	42	180	1,39
	6932	4371	1685	12.988	100

*Fuente: Delegación del Gobierno en Madrid*

Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que dentro de las “expulsiones cualificadas” el gobierno está incluyendo a muchas personas que en realidad son

expulsadas por encontrarse en situación irregular. Como se verá a lo largo de esta investigación, el concepto “cualificado” se emplea también con muchos inmigrantes que tienen antecedentes por delitos menores y, lo que es más grave, para hacer referencia a aquellos que tienen algún tipo de reseña policial, independientemente de su gravedad y de las posibles dudas acerca de su veracidad.

Así, cuando los policías se refieren a las personas con antecedentes, en realidad están incluyendo también a personas con “antecedentes policiales”, incluso en casos en los que el delito o falta que consta en el antecedente policial no ha sido probado. Además, muchos de estos antecedentes corresponden a delitos relacionados con las formas de supervivencia de los inmigrantes en situación irregular, como puede ser la venta ambulante o el empleo de documentación falsa para lograr un trabajo.

En definitiva, las “expulsiones cualificadas” no abarcan sólo las expulsiones de “delincuentes extranjeros con numerosos antecedentes penales y judiciales”, ni sólo las expulsiones “que son ordenadas judicialmente”, como afirmaba la nota de prensa del Ministerio del Interior ya mencionada y volvía a repetir otra nota de prensa publicada por este mismo organismo en el año 2014 (Ministerio del Interior. Nota de Prensa. 29/04/2014).

### ***Lo que reflejan las cifras***

Como se observa en la tabla 2.10, en los once años transcurridos desde el 2003 hasta el 2013, España ha expulsado anualmente a un total de inmigrantes que ha oscilado entre los 10.000 y los 14.000; únicamente en el año 2003 la cifra fue ligeramente superior a los 14.000 (14.104), y en los años 2007 y 2013 la cifra fue inferior a los 10.000. Lo primero que indican estas cifras es que, al contrario que las devoluciones, las expulsiones no son una medida que haya sufrido grandes fluctuaciones en los últimos años. Un segundo apunte que puede hacerse es que no parece registrarse un incremento en el uso de esta medida como el que se está registrando en otros países europeos, sino más bien una reciente reducción, cuyas causas son analizadas en profundidad a lo largo de este trabajo. Aproximadamente un tercio del total de las expulsiones efectuadas en estos años ha afectado a ciudadanos de Marruecos, y otro diez por ciento se explica por la expulsión de nacionales de Rumanía antes de que ésta entrase en la Unión Europea en el año 2007. Las siguientes nacionalidades más representadas han sido Brasil, Bolivia, Colombia y Argelia.

**Tabla 2.10** *Expulsiones efectuadas. Nacionalidades más representadas (2003-2013)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Marruecos	5390	4527	3709	2781	3011	3047	4390	3711	3632	3581	3287	41066
Rumanía	2698	2957	3067	3819	101	38	54	52	97	175	204	13262
Brasil	165	500	469	952	1332	1559	1581	1010	762	479	311	9120
Bolivia	96	210	183	359	978	1450	1675	1225	1013	693	525	8407
Colombia	852	754	375	322	294	416	525	543	717	701	679	6178
Argelia	469	523	570	478	737	557	497	703	751	474	378	6137
Ecuador	614	962	385	324	291	374	470	476	514	502	484	5396
Nigeria	1199	683	481	182	129	168	345	289	257	225	209	4167
Paraguay	19	59	44	159	222	382	624	449	446	374	296	3074
Senegal	298	123	58	67	98	128	212	357	295	259	227	2122
Ucrania	204	181	122	132	129	243	240	192	168	156	128	1895
Venezuela	50	81	71	118	126	200	246	212	230	186	180	1700
Argentina	60	73	93	108	125	209	278	209	219	171	137	1682
Chile	99	126	107	140	153	127	146	136	152	137	104	1427
Rep.Dominicana	15	38	36	35	68	95	198	157	196	179	238	1255
China	25	66	35	79	61	87	129	105	95	96	104	882
Ghana	275	27	73	35	57	66	49	43	54	38	58	775
Pakistan	22	13	11	14	274	60	40	47	85	98	88	752
Peru	31	31	35	25	36	33	93	68	96	107	81	636
Honduras	7	8	4	8	40	63	117	96	102	103	87	635
India	4	11	5	5	157	157	47	34	38	31	30	519
Otros	1512	1343	1069	1231	1119	1157	1322	1340	1439	1365	1149	14046
Total	14104	13296	11002	11373	9538	10616	13278	11454	11358	10130	8984	125133

*Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras*

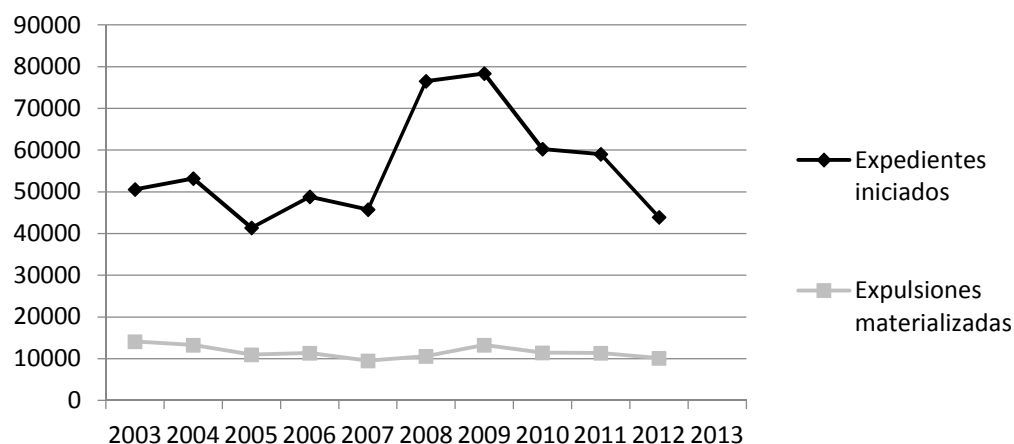


El gráfico 2.3 refleja la diferencia que existe entre los expedientes de expulsión iniciados por la policía y las expulsiones finalmente efectuadas. Se observa que, en comparación con la relativa estabilidad de las cifras de expulsiones, los expedientes iniciados presentan una oscilación considerable año tras año, lo que fundamentalmente determina el tamaño de la brecha. De situarse cerca de los 40.000 y 50.000 entre los años 2006 y 2007, el número de expedientes iniciados creció hasta superar los 75.000 en los años 2007 y 2008, para pasar otra vez en años posteriores a descender progresivamente, hasta llegar a los poco más de 37.000 iniciados en 2013. Hablando en términos relativos, incluso en aquellos años en los que la brecha presenta un tamaño más reducido, no se llega a expulsar a más de un 28 por ciento de aquellos inmigrantes a los que se les ha iniciado un expediente. En los años 2008 y 2009, que presentan la brecha de mayor tamaño, el porcentaje de expulsados fue del 15 por ciento.

Cabe señalar, no obstante, que el tamaño de esta brecha es diferente en función de las nacionalidades. Entre los años 2010 y 2012, aproximadamente un 40 por ciento de los marroquíes y argelinos a los que se les inició un expediente de expulsión fueron expulsados. Este porcentaje se reduce al 30 por ciento en el caso de los brasileños y se sitúa en torno al 20 por ciento para los bolivianos, ecuatorianos y colombianos. Sólo un 14 por ciento de los nigerianos con un expediente de expulsión iniciado fueron expulsados en esos tres años.



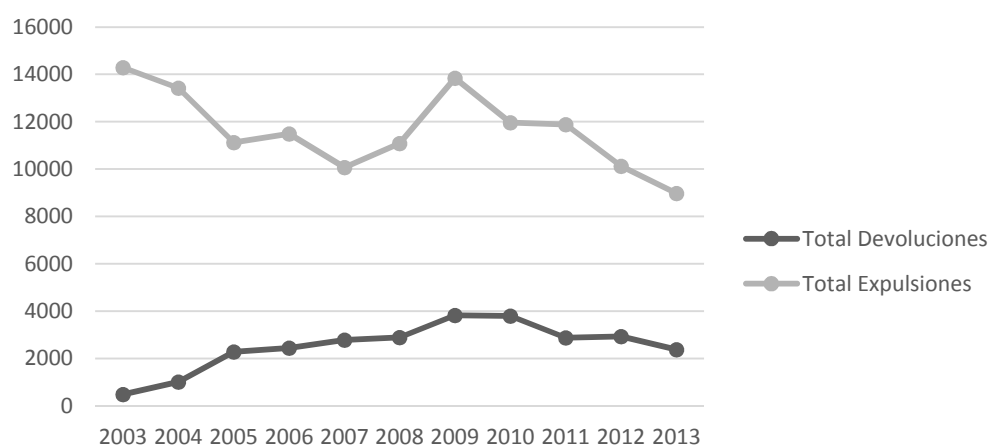
**Gráfico 2.3 Expedientes de expulsión iniciados y expulsiones materializadas (2003-2013)**



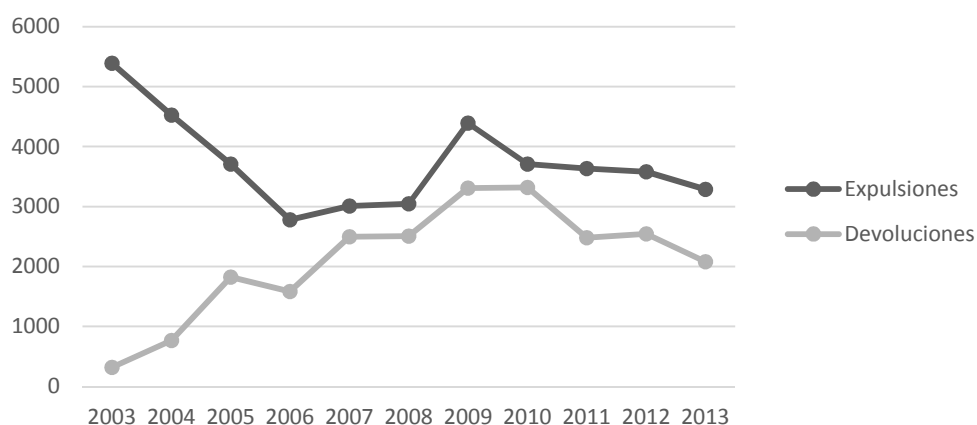
Fuente: Comisaría general de Extranjería y Fronteras

Por último, las cifras disponibles no sólo permiten comprobar que la mayoría de los expedientes de expulsión que se inician en España no son llevados a término, sino también que un gran número de las personas que son finalmente expulsadas vuelven a entrar en el país. La comparación entre las expulsiones y las devoluciones por prohibición de entrada -de las que se habló en el apartado anterior- es compleja, porque es posible que una persona expulsada haya intentado volver a entrar en varias ocasiones y con ello devuelta en varias ocasiones. Por otra parte, lo normal es que esto ocurra en un periodo de varios años, no necesariamente en el mismo año en el que se produce la expulsión. A pesar de ello, el gráfico que resulta de la comparación anual entre expulsiones y devoluciones por prohibición de entrada desde el año 2005 (gráfico 2.4), permite observar que muchos de los expulsados son posteriormente devueltos por tener una prohibición de entrada en vigor. Asumiendo que los inmigrantes devueltos por prohibición de entrada lo sean sólo en una ocasión, y que esto ocurre en el mismo año en que tuvo lugar la expulsión, podría afirmarse que alrededor de un veinte por ciento de los expulsados regresan a España y son detectados en el periodo de prohibición de entrada. Si tomamos sólo el caso de Marruecos que, como ya se ha dicho, es con mucha diferencia la nacionalidad más representada entre las expulsiones efectuadas, la cifra se acercaría al ochenta por ciento (gráfico 2.5)

**Gráfico 2.4 Expulsiones materializadas y devoluciones por prohibición de entrada. Todas las nacionalidades (2003-2013)**



**Gráfico 2.5. Expulsiones materializadas y devoluciones por prohibición de entrada. Nacionales de Marruecos (2003-2013)**



Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras

Estos últimos gráficos ofrecen cifras sorprendentes, que no son fáciles de explicar con la información que se dispone actualmente acerca del procedimiento de expulsión de extranjeros en España. Por ello, este trabajo quiere profundizar en estas cuestiones.



## **3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Este trabajo surge del estudio que realicé en el año 2010 para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA), el cual versaba sobre las implicaciones que la situación de irregularidad tiene en la vida cotidiana de las personas. A raíz de una serie de entrevistas con inmigrantes en situación irregular que tuvieron lugar en Madrid, pude comprobar que la amenaza constante de ser detenidos por la policía tenía importantes implicaciones en la vida de muchos migrantes, pero resultaba muy difícil comprender qué ocurría después de esas detenciones. Los propios afectados desconocían hasta qué punto la expulsión llegaba a ser una posibilidad real, y la literatura sobre políticas migratorias desarrollada en España hasta el momento ofrecía muy pocas respuestas acerca de todo aquello que sucede desde que una persona es detectada por la policía hasta que se resuelve si es (o no) expulsada.

Esto despertó mi curiosidad y orientó mi interés hacia las expulsiones, más concretamente hacia el proceso de implementación de esta medida por parte del estado español. A pesar de tratarse de un tema muy concreto, la falta de información disponible sobre el mismo hizo que centrar la investigación no fuese tarea fácil. Para establecer unos objetivos adecuados se acudió a la literatura sobre expulsiones desarrollada en otros países (fundamentalmente de Europa y Norteamérica), así como al escaso material encontrado en torno al caso Español, donde han sido fundamentalmente las ONG y asociaciones quienes se han acercado a esta realidad. Una primera fase de trabajo de campo sirvió también para recopilar datos y evidencia empírica que permitiese delimitar las fronteras del estudio y concretar las preguntas de investigación.

Los objetivos principales de la investigación son dos: 1) Explorar las fronteras del proceso de expulsión: de qué fases o etapas consta este proceso y cuáles son los actores –estatales y de la sociedad civil- involucrados en cada una de ellas. 2) Describir y explicar cómo se lleva a cabo la implementación de las expulsiones: qué tipo de decisiones toman los diferentes actores, cómo las toman, con qué grado de arbitrariedad y discrecionalidad, qué acciones llevan a cabo, qué objetivos tratan de cumplir y qué estrategias emplean para ello, qué dificultades encuentran y cómo les hacen frente, etc.

A través de estos objetivos, se quiere dar respuesta a tres preguntas específicas de investigación:

*1. ¿Cómo y por qué se crea una brecha entre los inmigrantes en situación irregular que son detectados por las autoridades y los que son finalmente expulsados?*

Esta pregunta traduce el “deportation gap” o “removal gap” (Gibney, 2008, p. 149; Gibney & Hansen, 2003) -es decir, la brecha entre los inmigrantes expulsables y los que son expulsados- a una brecha medible tanto en su comienzo como en su final. De esta manera, el interés no se pone sólo en las personas que son obligadas a abandonar el territorio, sino también en aquellas que entran en el proceso de expulsión o recorren algunas de sus fases. En la medida de lo posible, también se pretende lograr el objetivo de cuantificar la aportación relativa de cada una de las fases al total de la brecha que se forma entre los inmigrantes en situación irregular que son detectados y los que son finalmente expulsados.

*2. ¿Qué caracteriza a las personas que son expulsadas frente a las que logran permanecer?*

Esta pregunta se interesa fundamentalmente por las diferencias en términos de expulsiones que presentan distintas nacionalidades, así como por las diferencias entre migrantes dentro de una misma nacionalidad, ya que el conocimiento de los factores que inciden en la brecha no siempre es suficiente para comprender qué es exactamente lo que hace a las personas más o menos expulsables.

*3. ¿Cómo la visión que tienen los diferentes actores que participan en el proceso de expulsión, acerca de la "pertenencia" de los migrantes a la sociedad, se relaciona con su (no) expulsión?*

La cuestión que se plantea es si las personas encargadas de llevar a cabo las expulsiones deciden acerca de las mismas en función de su propia percepción en torno el grado en que los migrantes “forman parte” o “están integrados” en la sociedad. Asimismo, se quiere saber si la posible oposición a las expulsiones por parte de los migrantes o sus grupos de apoyo se plantea en términos de pertenencia. Por otra parte, se pretende observar de qué manera y en función de qué aspectos los diferentes actores valoran esta “integración” o “pertenencia”.

### 3.2 EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN A TRAVÉS DEL CASO

Tal como lo define Coller (2000), el método es el conjunto de pasos que se siguen en la investigación para alcanzar una conclusión. En las ciencias sociales encontramos diferentes métodos a través de los cuales se recogen, procesan e interpretan los datos que permiten describir y explicar la realidad. El método comparativo, el etnográfico, el histórico o el que se basa en el estudio de casos, son algunos de los más comunes (Outhwaite & Turner, 2007).

Cada método de investigación social sigue su propia lógica y supone una forma diferente de obtener y analizar la evidencia empírica. Por lo tanto, cada uno de ellos tiene sus ventajas y desventajas. A la hora de llevar a cabo una investigación, la elección del método que se va a emplear es una tarea fundamental, ya que en gran medida de su fiabilidad se desprende la validez de los resultados que se obtengan.

En términos generales, parece claro que la elección del método debe depender de la problemática estudiada y sus circunstancias específicas, lo que no quiere decir que se trate de una elección evidente. Son numerosos los autores que tratan de orientar al investigador sobre el método más apropiado para abordar determinadas cuestiones (Creswell, 2007; Outhwaite & Turner, 2007). En concreto Yin (2009) sostiene que el estudio de casos tiene una clara ventaja sobre otros métodos cuando “a ‘how’ or ‘why’ question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control” (Yin, 2009). Siguiendo éste y otros planteamientos similares, en este trabajo he optado por emplear el método basado en el estudio de casos, por considerarlo el más apropiado para abordar las preguntas de investigación planteadas.

El estudio de casos puede ser definido como el estudio de un fenómeno o proceso social, tal como se desarrolla dentro de los límites de un sistema social concreto (el caso), o de varios sistemas sociales (los casos) (Swanborn, 2010). Lo que distingue al estudio de casos como método de investigación es que permite conocer un aspecto de la realidad en relación con el contexto en el que se manifiesta, y con un alto grado de detalle y profundidad (Coller, 2000; Flyvbjerg, 2004; Swanborn, 2010; Yin, 2009).

La importancia del contexto en el que se desarrolla el caso es, por lo tanto, la característica fundamental en este tipo de estudios. Flyvbjerg (2004) ha defendido que el conocimiento concreto y dependiente del contexto es, en última instancia, el único que puede producir la ciencia social, y por lo tanto es más valioso que la vana búsqueda de teorías universales (Flyvbjerg, 2004). Una de las fortalezas del estudio de caso es su indudable potencial para alcanzar este tipo de conocimiento, especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son del todo evidentes (Yin, 2009).

Un segundo aspecto que caracteriza los estudios de casos es su interés por comprender lo que Weber (1978) denominó “el significado subjetivo de la acción”. Es decir, que el esfuerzo se pone en describir y explicar los comportamientos que despliegan los actores –individuales o colectivos- implicados en determinado proceso social. Para Woodside (2010), esta “comprensión profunda” de los actores, sus interacciones y sus comportamientos debe ser considerado el principal objetivo de la investigación a través del caso. Por su parte, Swanborn (2010) sostiene que:

The researcher focuses on process-tracing: the description and explanation of social processes that unfold between persons participating in the process, people with their values, expectations, opinions, perceptions, resources, controversies, decisions, mutual relations and behavior, or the description and explanation processes within and between social institutions (Swanborn, 2010, p. 13).

El tercer rasgo significativo de los estudios de casos es que suelen basarse en múltiples fuentes de datos, entre las que destacan la documentación, la entrevista y la observación (Coller, 2000; Swanborn, 2010; Yin, 2009). Aunque tradicionalmente se pensó que el estudio de casos era un método cualitativo, en la actualidad muchos autores defienden que este método facilita una combinación adecuada de técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación (Coller, 2000) e incluso puede limitarse a las segundas (Yin, 2009).

El estudio de casos se ha visto sometido a varias críticas a lo largo del tiempo. La principal de ellas es la que sostiene que este método no permite la generalización científica, puesto que no es posible alcanzar generalizaciones a partir de un solo caso (o de un número reducido de ellos). Por consiguiente, según sus detractores, el estudio de casos sería apropiado para la generación de hipótesis o la fase exploratoria de la investigación, pero no para la construcción de teorías.

Frente a esta visión hay otras muchas que defienden que el estudio de casos puede contribuir al conocimiento teórico (Coller, 2000; Eckstein, 2009; Flyvbjerg, 2004; Yin, 2009). Precisamente, Yin (2009) argumenta que los casos son generalizables al nivel de la teoría, aunque no lo sean, como las muestras cuantitativas, en lo relativo a poblaciones o universos. Para este autor, el caso no representa una muestra y, por lo tanto, el objetivo de la investigación basada en uno o varios casos no debe ser la “generalización estadística” sino la “generalización analítica”, es decir, “expandir y generalizar teorías” (Yin, 2009). En la misma dirección apunta Flyvberg (2009) cuando afirma que el caso de estudio es ideal para la generalización que se basa en la “falsación” (Popper, 1959):

La falsación es una de las comprobaciones más rigurosas a la que se puede someter una proposición científica: si una sola observación no se ajusta a la proposición, ésta se considera no válida y debe ser, por tanto, revisada o rechazada. El propio Popper usó el ahora famoso ejemplo de que «todos los cisnes son blancos» y propuso que una única observación de un solo cisne negro convertiría en falsa la proposición, algo que tendría un significado general y estimularía la investigación y la construcción de teorías. El estudio de casos es muy adecuado para identificar «cisnes negros» debido a su enfoque en profundidad: lo que parece ser «blanco», a menudo resulta «negro» cuando se examina más cerca (Flyvbjerg, 2004, p. 43).

Flyvbjerg defiende también que muchos investigadores familiarizados con el estudio de casos han reconocido que los datos recogidos empleando este método les han obligado a revisar ideas e hipótesis preconcebidas –y erróneas- sobre cuestiones fundamentales del tema que analizaban. Esto es así porque a través del estudio de casos la investigadora puede acercarse o aproximarse a los actores y situaciones de la vida real, y a partir de ahí “realizar la comprensión e interpretación de sus acciones”(Coller, 2000, p. 21) y “comprobar ideas en relación directa con el fenómeno a medida que se desarrolla en la práctica” (Flyvbjerg, 2004, p. 50). En este sentido, es importante resaltar que el interés del investigador que emplea este método reside en el fenómeno o proceso al que se refiere la pregunta de investigación, y no en el caso concreto a través del cual se analiza el fenómeno (Creswell, Hanson, Plano, & Morales, 2007; Swanborn, 2010).

### **3.3 EL CASO: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EXPULSIONES EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

Como ya se ha dicho, el fenómeno social que esta investigación se ha propuesto estudiar es el proceso de expulsión de los inmigrantes que residen en España en situación irregular. A través de la comprensión de este fenómeno en profundidad y en su complejidad se quiere dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas.

Para ello, un primer paso necesario consistió en identificar los posibles “casos”, es decir, manifestaciones del fenómeno que podían ser tomadas como objeto de estudio. Hay que tener en cuenta que la identificación de los actores y fases del proceso de expulsión era uno de los objetivos de este trabajo, lo que quiere decir que las fronteras del fenómeno no eran del todo conocidas ni estaban claramente delimitadas en el momento en el que se inició la investigación. Por poner un ejemplo, no se disponía de información acerca del papel que juegan en la implementación de las expulsiones



diferentes departamentos policiales a nivel local, regional y nacional. Esto, sin duda, dificultó la elección del caso.

Para simplificar, se decidió que los casos debían venir dados por la geografía del país, y las demarcaciones políticas locales y regionales. Es decir, que se trataba de estudiar el proceso de expulsión tal como se desarrolla en una comunidad autónoma, provincia o ciudad, o en varias de ellas. A raíz de esa decisión, las cuestiones que se me plantearon fueron las siguientes: ¿resulta preferible elegir sólo un lugar o es mejor comparar varios de ellos? ¿Cómo se puede decidir qué caso o casos seleccionar?

Muchos autores consideran que, si las circunstancias lo permiten, siempre resulta beneficioso para la investigación elegir más de un caso de estudio. Por ejemplo, Swanborn (2010, p. 46) defiende la idea de que “the more cases one studies, the better the chances to separate the general (relevant) from the specific (irrelevant) features of a case”. Aún así, hay circunstancias en las que resulta apropiado, o incluso necesario, seleccionar un sólo caso. Para Yin (2009), esto ocurre cuando se trata de casos críticos, únicos, representativos o revelatorios, entre otros.

Otro motivo para elegir un solo caso puede venir dado por la propia complejidad del fenómeno y la dificultad de acceso a las fuentes de información, en relación con el tiempo y los recursos de los que se dispone. Hay ocasiones en las que no es posible analizar más de un caso en toda su riqueza. Como señala Eckstein (2009, p. 151) “One can obviously, if other things are equal, go more deeply into a single case than a number of them and thus compensate for loss of range by gains in depth”.

Esta razón ha sido la que ha determinado que esta investigación se limite a un solo caso. Desde los comienzos se supo que la recogida de datos relacionados con la implementación de las expulsiones iba a ser compleja y a requerir una gran cantidad tiempo, lo que hacía impracticable el estudio de más de un caso sin comprometer el nivel de profundidad. Por otra parte, la elección de la Comunidad de Madrid como caso de estudio obedeció tanto a criterios de carácter sustantivo como a criterios de carácter pragmático.

Los criterios de carácter sustantivo son aquellos que se relacionan con las propiedades específicas del caso, y que determinan su idoneidad para abordar el fenómeno que se quiere estudiar (Swanborn, 2010). En primer lugar, para analizar el proceso de expulsión, se consideró necesario elegir un lugar donde las expulsiones fuesen numéricamente relevantes, de tal manera que se pudiesen captar las actuaciones y decisiones de una serie de actores que se dedican a estas cuestiones regularmente, y no de manera esporádica. Aunque antes de la elección del caso no se disponía de datos que

permitiesen comprobar la distribución del total de las expulsiones por comunidades autónomas, varios indicios apuntaban a que la policía de Madrid era responsable de gestionar una buena parte de las mismas (el número de extranjeros que allí residen, informaciones aparecidas en prensa y la presencia de un Centro de Internamiento de Extranjeros, entre otros). Una vez comprobados los datos que constan en las memorias estadísticas de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a los que se ha tenido acceso a lo largo de la investigación, se ha comprobado que en los últimos años aproximadamente el 15 por ciento del total de las expulsiones realizadas en España han sido gestionadas por plantillas policiales de Madrid.

En segundo lugar, era importante tener acceso a un CIE como parte del caso. Asimismo, debía tratarse de un CIE donde las personas con procedimientos de expulsión abiertos superasen a aquellas en proceso de devolución por entrada ilegal, para evitar que este segundo tipo de repatriación se confundiese con el primero a lo largo de la investigación.

En tercer lugar, el caso de Madrid resultaba interesante por la atención mediática que las identificaciones y detenciones de extranjeros en situación irregular habían despertado en los años previos al inicio de la investigación. Esto se interpretó como un indicio de que los actores implicados en el proceso de expulsión serían más y más heterogéneos (fundamentalmente por la participación de la sociedad civil), y estarían más informados en esta Comunidad Autónoma.

Además de lo dicho hasta ahora, hay un aspecto que merece ser destacado en relación con los criterios sustantivos para la elección del caso. Ya se ha mencionado que la delimitación de los actores que intervienen en el proceso de expulsión formaba parte de los objetivos de la investigación, y por lo tanto estos actores no podían ser identificados antes de la elección del caso, o al menos no en su totalidad. Aun así, era lógico pensar que algunos de estos actores cumplirían sus funciones a nivel local (por ejemplo, los policías que identifican a los extranjeros en situación irregular) mientras que otros lo harían a nivel nacional (por ejemplo, los encargados de negociar con terceros países). Dicho de otra manera: era de esperar que algunos de los actores o grupos implicados en el proceso de expulsión fuesen comunes a todo el territorio español, haciendo irrelevante la elección de Madrid como caso de estudio. Por otra parte, no obstante, también era de esperar que estos actores y grupos encargados de llevar a cabo funciones relacionadas con la implementación de las expulsiones a nivel nacional se encontrasen en Madrid, ya que es en esta ciudad donde están centralizadas la mayoría de las instituciones.

Esto añade cierta complejidad al caso de estudio. Aunque se trata de un solo caso, este caso es un “Embedded Single Case study”, siguiendo la terminología de Yin (2009). Esto quiere decir que el proceso de expulsión es la unidad principal de análisis, pero a su vez el caso está formado por otras subunidades, que son las fases en las que se divide este proceso y los actores -individuales o colectivos- que participan en cada una de ellas. A su vez, algunas de estas fases se desarrollan fundamentalmente a nivel local o regional, mientras que en otras es difícil hacer una distinción entre territorios. De cara a analizar el primer tipo de fase, la Comunidad de Madrid se ha considerado el caso más representativo e informativo pero, a la hora de analizar el segundo tipo, el caso de estudio pasa a convertirse en lo que se conoce como “caso único”.

En cuanto a los criterios pragmáticos, cabe señalar que mi residencia en esta ciudad determinó en gran medida la elección de Madrid como caso de estudio: por un lado, ello facilitaba las cosas en caso de que el trabajo de campo se complicase o se alargase en el tiempo y, por otro lado, me ofrecía la posibilidad de lograr contactos a través de las redes ya establecidas. Como ha señalado Swanborn (2010), frecuentemente son estos aspectos triviales los que terminan siendo decisivos en la elección.

Aparte de la elección del caso, es importante señalar el periodo de tiempo que la investigación pretende abarcar. Aunque el interés reside en el proceso de expulsión tal como ocurre en la actualidad, y en las prácticas de implementación que los actores desarrollan en el momento presente, ha sido importante indagar en el pasado para identificar posibles cambios y relaciones causales entre lo que ocurría antes y lo que ocurre ahora. Por ello, no se ha elegido un periodo cerrado sino que el trabajo ha tratado de remontarse en el tiempo siempre que ha sido posible, y de una manera especial cuando ello se ha considerado necesario para entender y centrar el presente.

### **3.4 LA RECOGIDA DE DATOS**

Para alcanzar los objetivos de la investigación se ha recurrido fundamentalmente a técnicas cualitativas de recogida de datos, pero también se ha llevado a cabo una recogida de datos estadísticos. A continuación se exponen las fuentes de datos empleadas y se explica cómo se ha llevado a cabo el trabajo de campo.

#### **3.4.1 La recogida de datos cualitativos**

Los datos de carácter cualitativo se han obtenido fundamentalmente mediante la realización de entrevistas en profundidad, pero también se han empleado como fuentes de datos los documentos y la observación.

El trabajo de campo se dividió en tres fases: en una primera fase de aproximadamente tres meses, desde marzo a mayo del 2012, se realizó un primer acercamiento que pretendía fundamentalmente explorar el terreno, centrar las preguntas de investigación y comprobar si la investigación era realizable. A lo largo de esta fase se trató de recopilar el mayor número de datos y documentos referidos al caso y se realizaron una serie de entrevistas en profundidad de carácter exploratorio. Asimismo, se acudió a las reuniones de varias ONG que realizan activismo en relación con las expulsiones.

El grueso del trabajo de campo se realizó en una segunda fase que duró nueve meses, desde octubre de 2012 a junio de 2013. En esta fase se realizaron la mayor parte de las entrevistas en profundidad y la observación. A lo largo de estos meses, la recogida de datos y el análisis de los mismos se fueron llevando a cabo paralelamente, lo que fue permitiendo un acceso al campo con ideas nuevas e inquietudes más concretas conforme iba avanzando la investigación.

Por último, en los meses de abril y mayo de 2014, se desarrolló una última fase que consistió en un breve regreso al campo para completar o aclarar aquellos aspectos que necesitaban profundización o contrastación.

### ***Los documentos***

La recopilación de todo tipo de documentos que hacen referencia al proceso de expulsión ha sido muy relevante para la investigación. A través de este material, obtenido en su mayoría durante la primera fase del trabajo de campo, se han podido conocer algunos aspectos significativos sobre el objeto de estudio. Esto ha permitido, por un lado, concretar y perfeccionar el guión de las entrevistas en profundidad y, por otro lado, aumentar y contrastar la evidencia empírica proporcionada por estas entrevistas.

Los documentos empleados han sido fundamentalmente de tres tipos:

En primer lugar, se han estudiado los principales documentos que delimitan el marco legal en el que se inscriben las expulsiones. Esto incluye las leyes de extranjería, sus reglamentos de aplicación, y las sentencias más importantes que han creado jurisprudencia sobre la materia. Además, se ha tratado de acceder a todos aquellos documentos que regulan la práctica política y administrativa de la expulsión, y que muchas veces no son de carácter público, como pueden ser las circulares, instrucciones y otro tipo de normas internas.

En segundo lugar, se ha prestado una atención especial a los informes elaborados por diferentes ONG en relación con el proceso de expulsión, así como a los informes

anuales del Defensor del Pueblo. Ya se ha señalado que, hasta el momento en que se escribe esta tesis, prácticamente todo el material empírico que existía sobre las prácticas de implementación de las expulsiones había sido recopilado por este tipo de informes.

En tercer lugar, se han recogido una gran cantidad de artículos de prensa sobre diferentes aspectos del proceso de expulsión. Conforme iban siendo identificados los principales temas relacionados con este proceso que han sido en algún momento objeto de atención pública, se fueron realizando búsquedas exhaustivas de noticias empleando fundamentalmente la base de datos de noticias de prensa de *Mugak*<sup>22</sup>. Aparte de realizar estas búsquedas con carácter retrospectivo, a lo largo de toda la investigación se ha mantenido el interés por la información proporcionada día a día por diferentes medios de comunicación.

Por último, aparte de estos tres tipos de documentos principales, se han empleado otros muchos, entre los que destacan los siguientes: Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado y de la Fiscalía de Madrid, Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados, organigramas de instituciones y descripciones de diferentes puestos de trabajo públicos; modelos de cartas de inicio de expediente de expulsión y de orden de expulsión, formularios que los inmigrantes deben rellenar a lo largo de todo el proceso de expulsión, etc.

Al contrario que las entrevistas, los documentos tienen la ventaja de que son independientes del papel que lleve a cabo el investigador, pero algunos autores han llamado la atención sobre el peligro de creer que son siempre objetivos (Swanborn, 2010; Yin, 2009). Los documentos pueden tener el inconveniente de estar sesgados y ofrecer la visión específica del organismo, grupo, o persona que está detrás de su elaboración, y por ello han sido analizados con cautela.

### ***Las entrevistas en profundidad***

Las entrevistas en profundidad han sido la fuente más importante de evidencia empírica en esta investigación. Se ha entrevistado a un total de 57 personas: 7 de ellas en la primera fase de la investigación, 46 en la segunda fase (algunas de ellas en más de una ocasión), y 4 en la tercera fase (ver tabla 3.1).

Durante la primera fase, las entrevistas tuvieron un carácter informal y exploratorio. Como ya se ha dicho, se acudió al campo antes de que las preguntas de investigación

---

<sup>22</sup> El centro de estudios y documentación sobre inmigración, racismo y xenofobia (Mugak) recoge diariamente la información y opinión sobre inmigración, minorías étnoculturales, racismo y xenofobia, publicada en diferentes medios de prensa escrita dentro del estado español, y a partir de ahí elabora una base de datos de noticias de prensa. El contenido de esta base de datos se remonta al año 2004. Véase: <http://mugak.eu/observatorio-de-medios/base-de-datos-de-noticias-de-prensa>

estuviesen del todo definidas, y con un guión muy abierto. Principalmente se pretendía indagar sobre las posibilidades y fronteras del tema elegido. Como ha señalado Johnson (2001), al adentrarse por primera vez en una realidad de estudio puede tardarse un tiempo en empezar a captar los aspectos relevantes de la experiencia de los entrevistados. Por lo tanto, las primeras entrevistas “suelen ofrecer más información acerca de la ignorancia del investigador que sobre el fenómeno que se está estudiando” (Johnson, 2001, p. 107). De alguna manera, esa fue mi sensación a lo largo de esta fase: aunque sirvió como preparación para el trabajo de campo posterior, permitió identificar nuevos actores y fue muy útil para enfocar adecuadamente las preguntas de investigación, la evidencia empírica que se obtuvo de ella fue considerablemente pobre.

Por otra parte, estas entrevistas sirvieron para confirmar lo que venía sospechando desde que empecé a interesarme por la cuestión de las expulsiones: que probablemente a lo largo de la investigación iba a encontrarme con un alto porcentaje de “respondientes reluctantes” (Adler & Adler, 2001), es decir, personas reticentes a ser entrevistadas o que se resisten a hablar abiertamente de algunas cuestiones en el momento la entrevista.

A pesar de que muchos investigadores sociales defienden que las personas suelen querer narrar sus experiencias (Elliott, 2005; Rubin & Rubin, 2005), algunos autores han identificado situaciones en la que es difícil obtener este tipo de relatos, así como grupos que se muestran menos dispuestos a concederlos. En concreto, Lee y Renzetti (1990) sugieren que cualquier tema de investigación puede convertirse en un tema sensitivo, dependiendo del contexto social en el que se desarrolle. Sin embargo, para estos actores, el rasgo fundamental que define a un tema sensitivo es el carácter amenazante que presenta para aquellos que son estudiados, y hay algunas áreas en las que la investigación tiene más posibilidades de resultar amenazante que en otras: por ejemplo, cuando se adentra en el ejercicio de la coerción o la dominación (Lee y Renzetti, 1990, p. 512).

No es de extrañar, por lo tanto, que el proceso de expulsión se presente como un tema sensible, por su naturaleza eminentemente coercitiva. Esto es aún más evidente si tenemos en cuenta la atención pública que varios de los aspectos de este proceso reciben (en concreto, las identificaciones que realiza la policía y los internamientos) y su presencia en los medios de comunicación. Como han señalado Adler & Adler (2001, p. 520), “la gente que se encuentra en el centro de una tormenta mediática no suele conceder acceso a los científicos sociales”.

Precisamente por la intuición de que no iba a ser fácil el acceso a muchos de los actores implicados en la expulsión, en la primera fase de entrevistas decidí tratar de introducirme en el campo a través de mi red personal de contactos, y una vez allí

emplear la técnica de la bola de nieve. También, en otro orden de cosas, decidí prescindir de la grabadora. A pesar de haber creído que estas dos iniciativas facilitarían que los entrevistados se mostrasen comunicativas, el resultado fue contrario al esperado: las personas resultaron estar muy poco dispuestas a compartir muchas de sus experiencias conmigo.

En la cuestión de si es o no beneficioso que exista algún tipo de relación previa con las personas a las que se va a entrevistar hay cierta diversidad de opiniones (véase Adler & Adler, 2001), así como tampoco hay acuerdo en torno a la cuestión de si es preferible que los científicos sociales estudien aquellos fenómenos con los que están familiarizados -y a cuyas entrañas tienen fácil acceso- o aquellos que les son novedosos (véase Johnson, 2001). En mi caso, no podía evitar el hecho de ser una completa extraña a los ambientes en los que se desarrolla la realidad investigada, pero sí que podía cambiar de estrategia en torno a la forma de acceder a esos ambientes y, por ende, a los entrevistados.

Conviene hacer un inciso para recordar que en el momento de iniciar la segunda fase del trabajo de campo no sabía exactamente a qué personas iba a entrevistar. Como ya se ha mencionado en sucesivas ocasiones, uno de los objetivos de la investigación era el de explorar los actores, fases y fronteras del fenómeno, lo cual se fue logrando progresivamente a medida que se realizaban nuevas entrevistas. Los documentos y la primera ronda de entrevistas habían dado una idea de dónde se situaban estas fronteras, pero cada informante podía abrir el abanico de cuestiones y actores a tener en cuenta. Es decir, que los informantes proporcionaban las coordenadas de otros informantes a los que había que acudir para entender partes diferentes del proceso.

La práctica de construir la muestra conforme se avanza en la recogida de datos es muy común en los trabajos que se basan en evidencia cualitativa obtenida a partir de entrevistas en profundidad. Por ejemplo, para Holstein y Gubrium (1995), el muestreo es “an ongoing process; designating a group of respondents is tentative, provisional, and sometimes even spontaneous” (Holstein & Gubrium, 1995, p. 74). La flexibilidad que caracteriza a la selección de informantes puede extenderse, a su vez, a todo el diseño de la investigación, desde las preguntas de partida hasta el guión de las entrevistas (Lincoln & Guba, 1985; C. Marshall & Rossman, 2006; Rubin & Rubin, 2005).

Este trabajo ha estado en todo momento comprometido con este principio de flexibilidad. Las entrevistas eran transcritas y analizadas inmediatamente después de ser realizadas, con el objetivo de volver al campo con nuevas cuestiones, temas, y actores sobre los que indagar. Se ha seguido, por lo tanto, un tipo de proceder adaptativo que Rubin y Rubin (2005) denominan “diseño iterativo”:

“Design in qualitative interviews at first seems unsystematic, but what appears chaotic is merely a continuous redesign. With continuous design, you keep building on your new findings, while gathering evidence for, testing, and changing your emerging theory. You modify questions to test emerging ideas and then choose new sites and interviewees to see how far you can generalize your theory. This approach to design ensures that when you finish gathering data, you will have answered your research question and have sufficient material to produce a rich and nuanced report.” (Rubin & Rubin, 2005, p. 62)

Volviendo a la cuestión de qué estrategia poner en práctica para acceder a los entrevistados, lo primero que cabe señalar es que había un interés por tratar de realizar las entrevistas en un orden cronológico. Es decir, se quería construir el proceso de principio a fin, recorriendo progresivamente las distintas fases que un inmigrante debe atravesar hasta llegar a ser expulsado. Aunque necesariamente con muchas entrevistas se producirían saltos hacia adelante y hacia atrás –bien determinados por el momento en el que se logra el acceso al informante o bien por una necesidad de acudir a ciertos actores para aclarar ciertos aspectos- en términos generales la investigación logró seguir esta dinámica progresiva. Dicho esto, por lo tanto, el primer contacto se estableció con los policías que detectan a los inmigrantes en situación irregular.

Una posible estrategia para acceder al campo hubiese consistido en solicitar formalmente la realización de entrevistas escribiendo una carta oficial a la Jefatura Superior de Policía, pero ello planteaba varios problemas: en primer lugar, al no saber exactamente a cuántos policías iba entrevistar a lo largo de la investigación ni a cuáles en concreto, era difícil plantear el asunto a las autoridades de tal manera que me concediesen el acceso abierto y prolongado a estos informantes que yo necesitaba. En segundo lugar, si desde una instancia superior se me negaba formalmente la realización de todo tipo de entrevistas a policías, las posibilidades del estudio quedaban limitadas desde el comienzo. Por todo ello, la fórmula que elegí para introducirme en las diferentes comisarías policiales fue simplemente presentarme allí y solicitar en persona la realización de entrevistas.

Durante los primeros meses de trabajo acudí a 12 comisarías de distrito en Madrid Capital, de un total de 19 (según un listado obtenido de la página web del CNP). Una vez en las comisarías el procedimiento siempre era el mismo: solicitaba hablar con algún policía del grupo de extranjería, le explicaba el motivo de mi visita y trataba de concertar una entrevista con él o con alguien de su grupo. Si la entrevista llegaba a realizarse, una vez concluida ésta intentaba que la persona entrevistada me diese acceso



a otros policías dentro la comisaría -principalmente de los grupos de seguridad ciudadana- o fuera de ella.

Las experiencias en estas comisarías fueron muy diversas, basta con señalar que sólo logré realizar entrevistas en cinco de las 12 que visité, mientras que en otras cinco me negaron directamente el acceso. En las dos restantes me encontré con constantes aplazamientos que nunca logré convertir en entrevista. Concretamente, a una de estas dos comisarías acudí en tres ocasiones, pues tenía un interés especial en ese lugar a raíz de informaciones obtenidas en la primera fase de entrevistas, pero finalmente asumí que no tenía sentido seguir intentándolo.

La decisión de si me concedían o me denegaban la entrevista también era tomada de formas variadas. En ocasiones tuve que hablar con el comisario -rango más alto- de las dependencias para poder entrevistar a los policías de rango más bajo, mientras que en otras ocasiones era el jefe de grupo el que tomaba la decisión. Incluso hubo ocasiones en las que el propio policía con el que se había producido el primer contacto decidía conceder o denegar la entrevista sin consultar a nadie ni pedir permiso a sus superiores. En cualquier caso, fue más fácil el acceso a los grupos de extranjería que a los grupos de seguridad ciudadana, y en el caso de estos últimos tuve que buscar nuevos contactos a través de redes personales una vez que ya habían concluido mis visitas a las comisarías de distrito.

El acceso a los siguientes niveles policiales se produjo a raíz de este primer contacto con las comisarías de distrito: uno de los comisarios con los que me había relacionado me proporcionó una vía de entrada a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (BPED), y desde allí me abrieron también las puertas de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF). En estos dos organismos el proceso fue un poco diferente, ya que acudí a cada uno de ellos en repetidas ocasiones, logrando hablar más informantes a medida que la gente se familiarizaba con mi presencia. Aunque no siempre conseguí entrevistar a todos los actores que me interesaban, muchas veces recogía impresiones y opiniones de las personas sólo con estar allí.

El contacto con otros entrevistados que no son miembros del Cuerpo Nacional de Policía se produjo de diversas maneras: acudiendo a las oficinas en el caso de la Delegación de Gobierno, telefónicamente en el caso de la fiscalía, a través de terceros en el caso de los abogados y las ONG, y mediante el procedimiento formal de envío de cartas en el caso de los consulados. En concreto, se enviaron cartas solicitando entrevistas a siete consulados, obteniendo una respuesta positiva en cuatro de ellos. Los actores de más difícil acceso fueron los jueces, con quienes ninguna de las estrategias que habían funcionado con otros actores dio buen resultado.

La mayoría de las entrevistas se hicieron en despachos o en salas de reuniones dentro del propio lugar de trabajo del entrevistado, pero siempre en un ambiente de intimidad. El poder grabar las entrevistas se consideró un aspecto fundamental por dos motivos: por un lado, porque como ha señalado (Johnson, 2001, p. 16), la memoria no siempre recuerda todo lo que se escucha, sino que directamente filtra y organiza lo escuchado, y mi interés residía en poder analizar con posterioridad y detenidamente las palabras y percepciones de los entrevistados, en definitiva, la construcción del discurso. Por otra parte, porque el guión de las entrevistas se iba construyendo a medida que se iban introduciendo diferentes temas, y resulta difícil responder a los estímulos de la conversación si hay una excesiva preocupación por tomar notas para que no se escape la información.

Cabe admitir que la grabación de las entrevistas fue un tema complejo. Algunos actores se mostraron dispuestos a ser grabados y otros no. Entre aquellos que sí se dejaron grabar, hubo muchos que solicitaron que la grabadora se apagase una o varias veces a lo largo de la conversación, cada vez que un tema delicado se ponía sobre la mesa. Por último, hubo quienes esperaron al final de la entrevista, al momento en que se apagó la grabadora, para expresar todo aquello que no habían querido expresar libremente mientras el aparato estuvo encendido. Incluso hubo quienes afirmaron después de la entrevista lo que antes habían negado. Todas estas dinámicas en torno a la grabadora resultaron interesantes en muchos sentidos: por ejemplo, una pauta general fue que las personas de alto rango se dejaron grabar en muchas menos ocasiones que las de bajo rango. Otra de las cuestiones que me llamó la atención es que entre los entrevistados de bajo rango, fundamentalmente los policías, no había un acuerdo en cuanto a los temas de los que podían hablar con la grabadora encendida y los que no.

El guión de las entrevistas fue uno de los aspectos que requirieron de mayor flexibilidad. Éste consistía únicamente en una serie de temas a tratar, y unas cuantas preguntas que permitían desarrollar ese tema. Los temas y preguntas se adaptaban a los diferentes actores y se modificaban constantemente con las nuevas informaciones que se iban recogiendo. Aun así, hubo una evolución considerable de las primeras entrevistas a las últimas: en las primeras el guión era mucho más abierto y las preguntas más exploratorias, mientras que las últimas entrevistas se interesaban por aspectos más concretos y buscaban confirmar o contrastar los datos de los que ya se disponía.

Por último, una vez realizadas todas las entrevistas de la segunda fase y analizados todos los resultados en su conjunto, se consideró necesario volver al campo para ampliar algunas informaciones y volver sobre aquellos aspectos que no se consideraban suficientemente contrastados. En esta última fase se realizaron cuatro entrevistas y con

ellas se consideró que se había llegado a un punto de saturación razonable para un trabajo de estas características.

**Tabla 3.1** *Personas entrevistadas*

Nº	Fecha	Cargo/Institución	Grabad.	Referencia
<i>Primera Fase</i>				
1	27.03.2012	Miembro de Asociación	No	-
2	28.03.2012	Personal de Juzgado	No	-
3	20.04.2012	Policía Seguridad Ciudadana / BPSC	No	Policía SC/BPSC/1
4	11.05.2012	Policía Seguridad ciudadana comisaría local	No	Policía SC/L/1
5	15.05.2012	Policía extranjería comisaría local	No	Policía E/L/1
6	15.05.2012	Policía Seguridad ciudadana comisaría local	No	Policía SC/L/2
7	15.05.2012	Policía Seguridad ciudadana comisaría local	No	Policía SC/L/3
<i>Segunda Fase</i>				
8	18.10.2012	Policía extranjería Comisaría de Distrito	Si	Policía E/D/1
9	19.10.2012	Policía extranjería Comisaría de Distrito	Si	Policía E/D/2
10	22.10.2012	Policía extranjería Comisaría de Distrito	Si	Policía E/D/3
11	22.10.2012	Policía Seguridad Ciudadana Comisaría de distrito	Si	Policía SC/D/1
12	26.10.2012 8.11.2012	Jefe de Grupo UCRIF – BPED	No	-
13	05.11.2012	Policía extranjería Comisaría de distrito	Si	Policía E/D/4
14	13.11.2012	Policía UCRIF – BPED	Si	Policía BPED1
15	13.11.2012	Policía UCRIF – BPED	Si	Policía BPED2
16	14.11.2012	Policía UCRIF – BPED	Si	Policía BPED3
17	19.11.2012	Policía UCRIF – BPED	Si	Policía BPED4
18	20.11.2012	Policía UCRIF – BPED	Si	Policía BPED5
19	4.12.2012	Policía extranjería comisaría de distrito	Si	Policía E/D/5
20	6.12.2012	Policía Seguridad Ciudadana / BPSC	Si	Policía SC/BPSC/2
21	10.12.2012	Jefe UCER- CGEF	No	-
22	12.12.2012	Policía Seguridad Ciudadana Comisaría de Distrito	Si	Policía SC/D/2
23	12.12.2012	Policía extranjería Comisaría de Distrito	Si	Policía E/D/6
24	14.01.2013	Portavoz del Sindicato Unificado de Policía	Si	
25	15.01.2013	Policía Seguridad Ciudadana Comisaría de Distrito	Si	Policía SC/D/3
26	16.01.2013	Jefe de Grupo UCRIF-BPED	No	-
27	21.01.2013	Policía CIE	Si	Policía CIE
28	25.01.2013	Policía UCRIF- BPED	No	-
29	28.01.2013	Abogado Turno de extranjería	Si	Abogado1
30	29.01.2013 12.04.2013	Delegación del Gobierno Extranjería	Si	Delegación del Gobierno 1
31	04.02.2013	Delegación del Gobierno Expulsiones	No	Delegación del

				Gobierno 2
32	04.02.2013	Delegación del Gobierno Sanciones	Si	Delegación del Gobierno 3
33	05.02.2013	Fiscal	Si	Fiscal 1
34	06.02.2013	Delegación del Gobierno Expulsiones	Si	Delegación del Gobierno 4
35	11.02.2013	Abogado Turno de Extranjería	No	-
36	20.02.2013 28.06.2013	UCER – CGEF Planificación / CIEs y Vuelos FRONTEX	Si	Policía UCER1
37	21.02.2013	UCER – CGEF Planificación / Documentación	Si	Policía UCER2
38	22.02.2013	Alto cargo del CIE	Si	-
39	22.02.2013	Jefe de Grupo UCRIF-BPED	No	-
40	28.02.2013	UCER- CGEF Plan de Vuelo	Si	Policía UCER3
41	28.02.2013	Asociación SOS Racismo	Si	Asociación SOS Racismo
42	13.03.2013	Servicio Orientación Jurídica ¿?	Si	SOJE
43	14.03.2013	Abogado Turno Extranjería	Si	Abogado2
44	15.03.2013	Representante del Consulado de Senegal	Si	Consulado Senegal
45	20.03.2013	Representante del Consulado de China	No	-
46	25.03.2013	Subdirector general de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería (Ministerio del Interior)	Si	-
47	26.03.2013	Miembro del Consulado de Brasil	Si	Consulado Brasil
48	01.04.2013	Piloto de Iberia	Si	-
49	03.04.2013	Miembro del Consulado de Bolivia	Si	Consulado Bolivia
50	04.04.2013	Fiscal Delegada de Extranjería de Madrid	No	-
51	17.06.2013	Fiscal	No	-
52	17.06. 2013 21.06. 2013	Juez de Instrucción/Madrid Capital		-
53	18.06.2013	Policía Extranjería Comisaría Local	Si	Policía E/L/1
<i>Tercera Fase</i>				
54	24.04.2014	Delegación del Gobierno Revocaciones	Si	Delegación del Gobierno 5
55	29.04.2014	Asociación Pueblos Unidos	Si	Asociación Pueblos Unidos
56	30.04.2014	Ex Secretario Gral. de asuntos consulares y migratorios (Ministerio de Asuntos Exteriores)	Si	-
57	12.05.2014	Abogada Turno Extranjería	Si	Abogado3

## ***La observación***

La última técnica empleada para la recopilación de evidencia empírica fue la observación, entendida ésta como “el acto de percibir las actividades e interrelaciones de la gente en el campo de estudio” (Angrosino, 2007, p. 37). La realización de entrevistas en muchos de los lugares en los que los actores toman decisiones en torno a la expulsión permitió que el lugar de trabajo de los diferentes entrevistados se convirtiese en un espacio constante de indagación. El estar allí presente, muchas veces a través de repetidas visitas a un mismo lugar, facilitaba que los actores se familiarizasen con mi presencia. Esto no sólo ayudó a que nuevas personas accediesen a ser entrevistadas, sino que me permitió tener muchas conversaciones informales sobre el proceso de expulsión con una gran variedad de personas implicadas en el mismo. Fue interesante comprobar cómo, en ocasiones, aquellos que no estaban dispuestos a concederme una entrevista, podían querer hablar largo y tendido del asunto en un encuentro de pasillo. En definitiva, todas estas interacciones y conversaciones forman parte en sí mismas del material complejo que se obtiene a través de la observación; así lo reconocen Fontana y Frey (2003) al afirmar que la mayoría de los datos que se recogen empleando esta técnica provienen de las entrevistas informales que se realizan en el campo.

Siguiendo a Angrosino (2007), en el campo traté de ser consciente de los pequeños detalles mundanos que se despliegan en los ambientes de rutina (por ejemplo, en los ambientes de trabajo de las comisarías de policía), y a la vez desarrollar una actitud de “ingenuidad cultivada”, es decir: no dar nada por hecho y preguntar sobre todo tipo de cuestiones, incluso las que a primera vista pueden parecer obvias. Durante el tiempo que duró la recogida de datos mantuve un cuaderno de campo en el que escribía todo aquello que me iba encontrando en el día a día y que consideraba relevante, y una vez en casa trataba reflexionar sobre este material e incluirlo en el análisis. Aunque es difícil organizar estos datos de manera sistemática, creo poder afirmar que la contemplación de situaciones y relaciones entre diferentes actores fue fundamental para que surgiesen nuevas preguntas e inquietudes que probablemente hubiese pasado por alto de no haber puesto un interés concreto en la observación.

### **3.4.2 La recogida de datos estadísticos**

Uno de los objetivos que se planteó la investigación era el de ofrecer datos que permitiesen comprender cómo evoluciona la brecha entre los inmigrantes que entran en el proceso de expulsión y los que finalmente son expulsados. Es decir, que no sólo basta con medir el tamaño de la brecha en términos generales, sino que resulta interesante medir el desequilibrio que se va generando en cada una de las fases del proceso. Así, a

la vez de explicar el por qué y describir el cómo de lo que sucede, se quiere entender la medida en la que sucede.

El acceso a estos datos no ha sido sencillo y ha requerido, en primer lugar, de inmersiones en muchos documentos y muchas páginas web. El único dato sobre expulsiones que el Ministerio del Interior hace público año tras año es el número total de personas expulsadas, pero a través de otros organismos (Eurostat, la Fiscalía, el Defensor del Pueblo, los Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados, etc.) se hacen públicas otro tipo de cifras como las detenciones, órdenes de expulsión e internamientos.

Aparte de recopilar todas las cifras que estaban a mi alcance, también solicité cifras más desagregadas a diferentes organismos, con resultados variables. Desde el Ministerio del Interior se me proporcionaron algunos de los datos disponibles en las memorias estadísticas de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, pero se me negaron las memorias completas cuando más adelante quise acceder a ellas. La Delegación del Gobierno de Madrid, por el contrario, puso a mi disposición datos muy completos. Por último, desde la comisaría General de Extranjería y Fronteras se me proporcionaron algunos datos de manera más informal, leídos directamente desde un ordenador mientras yo tomaba nota de ellos.

El problema de los datos, sin embargo, no reside tanto en la dificultad de acceder a ellos sino en la falta de credibilidad que ofrecen. Se dan muchas ocasiones en las que varios organismos o documentos proporcionan supuestamente los mismos datos y éstos no coinciden. También se dan muchos casos en los que los datos no están suficientemente explicados y no se puede determinar a qué hacen referencia exactamente. En este trabajo se ha tratado de hacer constar aquellos casos en los que más de un organismo ofrece cifras sobre un aspecto y no hay acuerdo entre ellos, por considerar que éste tipo de cuestiones en sí mismas ofrecen también mucha información acerca del objeto de estudio.

### **3.5 EL ANÁLISIS DE LOS DATOS Y LA PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS**

Dada la gran cantidad de material empírico recopilado, el análisis de los datos resultó complejo y requirió de mucho tiempo. Como ya se ha dicho, las entrevistas fueron transcritas y examinadas siempre el mismo día de su realización o en los días inmediatamente posteriores, contribuyendo así a identificar progresivamente nuevas cuestiones o aspectos de interés. Pero no fue hasta que concluyó la segunda fase del

trabajo de campo que todas las entrevistas disponibles fueron analizadas en su conjunto, para lo que se empleó parcialmente el soporte informático Atlas.ti. Con la ayuda de este programa se codificó la información -es decir, que se asignaron una o más palabras a cada segmento de texto para permitir la posterior identificación de ese segmento (Kvale, 2008, p. 105)- y posteriormente se trabajó sobre los diferentes códigos. Aun así, una gran parte del análisis fue independiente de herramientas informáticas y se basó en lecturas repetidas y reflexiones sobre el material recopilado.

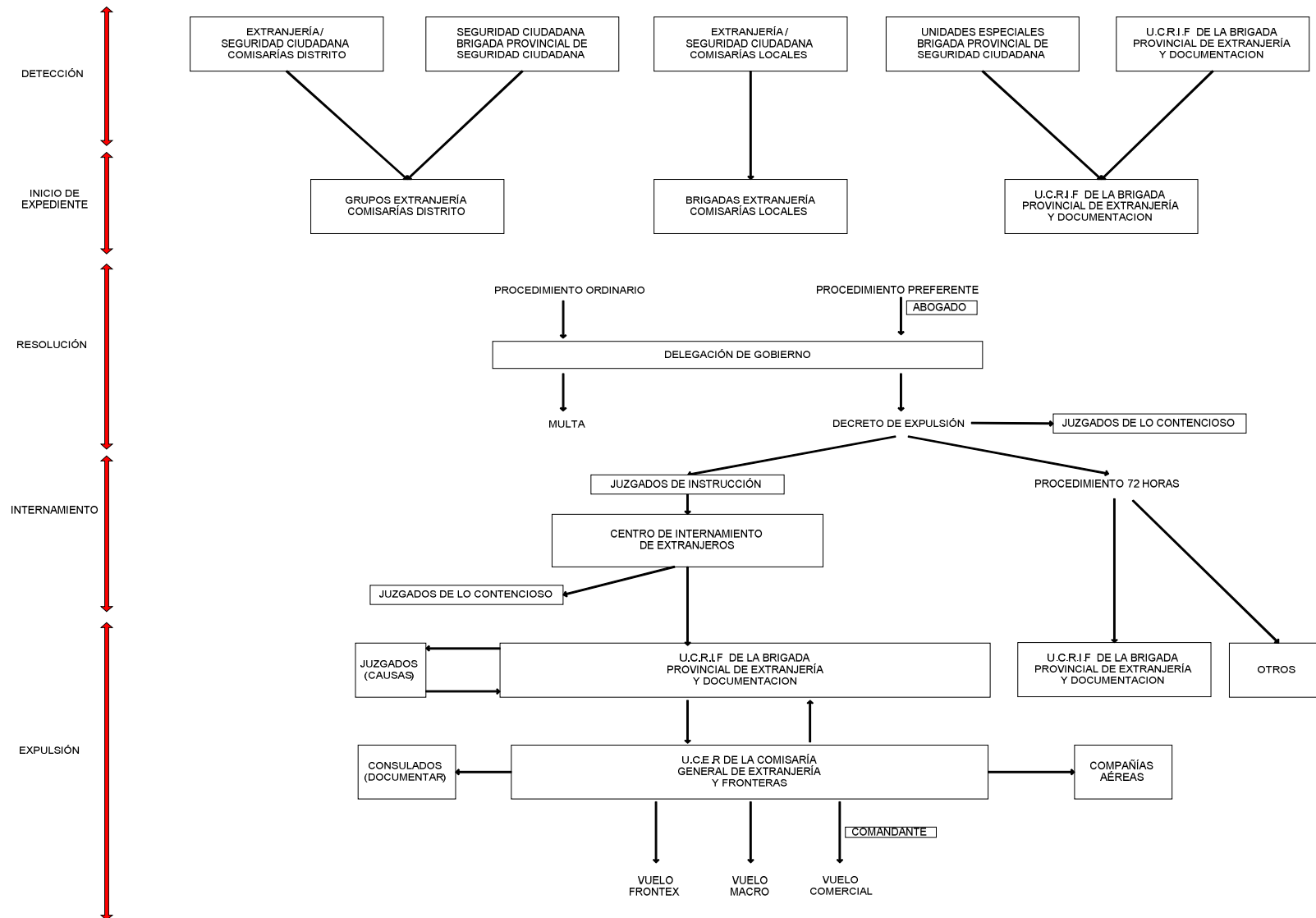
La estrategia analítica que se siguió fue la de organizar la evidencia empírica de manera que se obtuviese una descripción detallada del proceso de expulsión, que a su vez permitiese identificar las principales conexiones causales y construir explicaciones que dotasen de sentido al conjunto. Un aspecto fundamental del análisis consistió en evaluar en todo momento si existían otras posibles explicaciones que rivalizaran con aquellas que se iban construyendo.

Fue una vez analizado todo el material de las dos primeras fases cuando se decidió ampliar el trabajo de campo con una tercera fase. El objetivo fue realizar unas cuantas entrevistas más que permitiesen “triangular” (Denzin, 1970) o alcanzar “evidencia confirmatoria” (Yin, 2009) para la mayoría de los temas tratados, es decir, evidencia que hubiese sido proporcionada al menos por dos fuentes diferentes. También se hicieron llamadas de teléfono y visitas más informales para confirmar aspectos concretos que no habían quedado del todo cerrados.

Para la presentación de los resultados se ha elegido la estructura narrativa que se construye a través de la descripción progresiva del proceso de expulsión. En palabras de Elliot (2005), se puede asumir que la narrativa “organiza una secuencia de eventos en un todo, de manera que el significado de cada evento puede ser entendido a través de su relación con ese todo” (Elliott, 2005, p. 3). Para redactar esta narración de manera que sea reflejo de la complejidad y riqueza del caso estudiado, se ha seguido el consejo ofrecido por Flyvbjerg (2004) que consiste en permitir “que la historia se desarrolle a partir de las historias individuales múltiples, complejas y, a veces, contradictorias que me han contado los actores del caso” (Flyvbjerg, 2004, p. 54).

El caso en su totalidad queda contenido en el mapa de actores y fases del proceso de expulsión (gráfico 3.1), de elaboración propia, a partir del cual se organiza la narración.

**Gráfico 3.1 Mapa de actores y fases de la expulsión**







## **4 LA DETECCIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR**

### **4.1 LAS IDENTIFICACIONES**

La realización de identificaciones no es la única forma a través de la cual la policía detecta a inmigrantes en situación irregular: en un caso paradigmático, puede ocurrir que una persona sea detenida por un delito, y con posterioridad se compruebe que carece de permiso de residencia. También hay razones para creer que en la actualidad se están empleando otras estrategias no tan transparentes para dar con estos migrantes: en la prensa han aparecido casos de personas que fueron detectadas tras acudir a comisaría a poner una denuncia (Martin, 2014) o mientras se encontraban en un hospital (Gabás, 2014). A pesar de ello, en este trabajo se ha puesto el énfasis en las identificaciones realizadas por la policía en la vía pública, por ser la práctica más común a través de la cual el aparato del estado entra en contacto con los inmigrantes en situación irregular.

En concreto, en este apartado se analizan dos tipos de identificaciones, y como éstas son llevadas a cabo por los policías en Madrid: por un lado, las identificaciones que ocurren fuera del ámbito del control migratorio, mediante las cuáles se pueden producir encuentros con inmigrantes en situación irregular. Por otro lado, las identificaciones que tienen como objetivo la búsqueda expresa de inmigrantes en situación irregular. Estas últimas pueden ser identificaciones individuales o identificaciones indiscriminadas de extranjeros, lo que se conoce como “redadas” o “controles de identificación”.

#### **4.1.1 El encuentro de los policías con los inmigrantes en situación irregular**

En términos generales, los policías afirman que lo que ellos denominan “la extranjería”, es decir, la detección de personas en situación irregular, es algo que “surge”, “salta” o “se encuentra” en el curso normal de sus actuaciones, y no algo que se busca expresamente. Su ámbito principal, tal como ellos lo entienden, es el de la lucha contra la delincuencia, y los inmigrantes que violan las leyes de entrada o permanencia son difícilmente clasificables en este terreno, tanto por el tipo de infracción que han cometido como porque no deja de tratarse de una falta administrativa. Ello no quiere decir que los policías no consideren “la extranjería” como parte de su trabajo. Su actitud al respecto puede resumirse en la siguiente frase

pronunciada por un entrevistado: “Yo busco delincuentes, no extranjeros. A ver, que si me encuentro uno procedo porque sí, porque es mi trabajo” (Policía SC/L/1)

Sin embargo, esta percepción que parece situar a la falta de permiso de residencia fuera del ámbito de la delincuencia, viene acompañada de otros estereotipos en torno a los extranjeros y en torno a lo que implica la situación de irregularidad: Por un lado, aunque los policías tienen una visión polarizada de los extranjeros entre “buenos” y “malos”, algunos comparten la visión de que aquellos delinquen más que la población autóctona, y muchos asocian la carencia de permiso de residencia de una persona con la falta de arraigo y, a su vez, con situaciones de marginalidad y delincuencia.

Es que hay muchas clases de extranjeros, también los hay que son legales, pero si estamos hablando de los que normalmente trabajo yo, pues suelen ser gente que no tiene arraigo, y que los da igual dormir un día en un sitio que en otro, y es normal que se tengan que buscar la vida para comer, y a lo mejor su única manera de buscarse la vida pues es vender el poquito hachís que pueden para sacarse su dinero y comer. Pero claro, eso está creando un ambiente que no es bueno, se están cometiendo delitos, ¿eh? Y nosotros tenemos que intentar que eso no se produzca (Policía SC/D/2)

Los encuentros de los policías con los inmigrantes en situación irregular se enmarcan en el contexto de dos tipos de identificaciones: por un lado, las que se llevan a cabo en situaciones en las que una o varias personas presentan una actitud que despierta “sospecha”. Por otro lado, las que se realizan de manera aparentemente rutinaria.

### ***Identificaciones por sospecha***

Estas identificaciones tienen lugar cuando los policías detectan en las personas algún comportamiento que consideran “sospechoso”. Generalmente asocian este tipo de comportamiento con muestras de nerviosismo o con anomalías en la forma de actuar, como puede ser el hecho de mirar insistentemente a un lado y otro de la calle o de acelerar bruscamente un vehículo. En su opinión, estas anomalías puede ser señal de que han cometido o van a cometer un hecho ilícito. Por lo tanto, se trata de identificaciones basadas en la intuición o en lo que los propios policías definen como “corazonadas”. En ocasiones, estas identificaciones dan lugar a encuentros con inmigrantes en situación irregular, pero cabe plantearse dos cuestiones al respecto: ¿despiertan los inmigrantes en situación irregular este tipo de sospecha más frecuentemente que otras personas con una situación administrativa diferente? ¿Es la propia sospecha de que una persona se encuentra en situación irregular motivo suficiente para realizar una identificación?

Por un lado, es de esperar que una persona que carece de permiso de residencia se muestre nerviosa ante la presencia de los policías y trate de hacerse invisible a ellos, fundamentalmente por miedo a ser detenida o expulsada. En la medida en que este tipo de comportamientos se consideran sospechosos desde el punto de vista policial, cabe pensar que los inmigrantes en situación irregular tenderán a despertar más sospechas que el resto de la población, y con ello a ser identificados con relativa frecuencia.

Entonces [el policía] va a la calle, ve una persona que por sus especiales características, cuando le ha visto se ha dado la vuelta o que está en un sitio donde cree él que no debería estar, bueno, pues esas corazonadas que tienen los policías, le identifica. Cuando identifica a esa persona lo primero que hace es pedirle la documentación, si esa persona dice que no tiene documentación, “¿y de donde es usted?”, “pues soy de Marruecos”, “¿y no tiene documentación?”, “No, no tengo documentación”. Evidentemente esa persona ya está en una situación irregular en España (Policía SC/D/1).

Por otro lado, no todos los policías están de acuerdo acerca de cómo deben actuar ante la sospecha de que una persona se encuentra en situación irregular: mientras que algunos creen que esa es razón suficiente para realizar una identificación, otros consideran que tiene que haber algún otro motivo. Es razonable pensar que la sospecha de que una persona se encuentra en situación irregular tiende a basarse en la apariencia física, y por lo tanto que los policías se basan en el perfil racial en aquellas situaciones en las que identifican a una persona únicamente con el objetivo de comprobar su estatus legal, lo cual, como ya se ha dicho, constituye una violación de la prohibición de discriminación con la que España está comprometida.

También se para. No se para de manera genérica, pero si vas por la calle y ves a personas pues que te infunden sospechas de que pueda encontrarse en situación irregular, pues la ley nos ampara en estos casos también. No suele ser lo normal, pero también. Cualquier extranjero dentro del territorio español tiene la obligación de llevar un documento que le identifique y de llevar un documento que acredite que se encuentre de manera regular, es su obligación, y la nuestra como policía, en este caso policía administrativo, que es la de comprobar en qué situación se encuentra, la legalidad de la situación en la que se encuentra, pues la ley nos obliga también a hacer nuestras actuaciones con este tipo de gente. No sólo tienen que ser extranjeros delincuentes, ni mucho menos. Ni que se anden metidos en suburbios o en focos de gente rara, también hay gente por la calle pues, que

bueno, que la ves y también puedes parar para comprobar de que esa persona lleva los documentos que la ley le obliga (Policía SC/D/2).

Generalmente tú para cuando quieres ver si alguien está irregular o no, primero tiene que haber sido por un motivo anterior. O sea, tú no vas, ves una persona, la identificas porque te sale de las narices y ves si está irregular (Policía SC/BPSC/2)

### ***Identificaciones rutinarias***

Este tipo de identificaciones son aquellas que se efectúan de manera más o menos rutinaria, afectando a un grupo de personas en un momento determinado. Por un lado, estos dispositivos se despliegan en zonas concretas dentro del ámbito de actuación de cada comisaría, en función de una serie de factores asociados con la “conflictividad” de las mismas: las quejas interpuestas por los vecinos, los delitos que se hayan registrado previamente, etc. Por otro lado, puede identificarse también a grupos con unas características concretas, según los datos que aporten las denuncias que se hayan recibido con carácter reciente. Por último, estas identificaciones pueden tener lugar cuando se produce alguna pelea o conflicto en el que se ve involucrada mucha gente.

Igual, por lo que sea, se comete algún ilícito penal, o hacen robos con fuerza en una zona, e igual se manda una patrulla, o dos, o tres, a esa zona, porque hay mucho índice delincuencia en la zona, y se procede -según las denuncias que se han interpuesto y demás, o sea, gente que más o menos tiene las mismas características y demás-, pues igual se procede a identificar a un grupo grande de personas, se hacen identificaciones rutinarias motivadas por ilícitos penales anteriores, y dan como resultado gente sin papeles. Y puede que te encuentras con 20 personas, o con 10, o equis (Policía SC/D/1)

Teniendo conocimiento en la comisaría de hechos delictivos que se producen dentro del distrito, pues si se van agrupando en zonas, nosotros nos dedicamos a ir en concreto a esas zonas y a peinarlas, a intentar limpiarlas, si sabemos que hay una zona donde hay vendedores de droga, los vecinos están pues quemados con los problemas que tienen, viendo a la juventud allí pues que están vendiendo la droga, fumándosela, pinchándosela, o lo que sea, van con perros agresivos, se sientan en los parques, tal, no los dejan hacer su vida cotidiana, pues entonces tenemos que ir a hacer entender a esta gente de que así no se puede vivir, que los vecinos también tienen sus derechos. Ahí es donde procedemos pues a identificaciones de todo este tipo de gente, de los grupos y tal... y bueno, pues de ahí salen muchas veces este tipo de gente, ¿no? (Policía SC/D/2)

Al igual que ocurriera con las identificaciones por sospecha, en ocasiones este tipo de identificaciones tienen como resultado el encuentro con personas en situación irregular, pero también hay indicios que apuntan a que este tipo de identificaciones pueden derivar en una constante persecución de extranjeros, y ello por varios motivos. La razón fundamental está relacionada con el hecho de que los policías defienden que los extranjeros delinquen más que los autóctonos, y asocian la situación de irregularidad con otros comportamientos delictivos, lo que puede llevar a someter a los extranjeros a una mayor vigilancia. El fragmento de entrevista que se muestra a continuación es un ejemplo de cómo los policías relacionan la situación de irregularidad con otras “problemáticas” como el consumo de droga, los robos, etc. Así, en ocasiones la frontera entre la identificación de personas que han cometido un delito y la de personas que carecen de permiso de residencia parece diluirse.

Las identificaciones no se hacen con carácter general a todo el mundo que vaya pues andando por la calle, sino que nuestro trabajo pues nos hace ser un poco más agudos en cuanto a las personas que se paran y tenemos que fijarnos en ciertas cosas para poder parar, no se puede parar de manera aleatoria sino que se hace pues intentando reducir al máximo este tipo de problemática como es la, no sé cómo explicarme, pues la cantidad de personas que hay de manera irregular en este caso en nuestro distrito. ¿En qué nos fijamos? Bueno pues sobre todo solemos fijarnos en personas que se encuentren en sitios que nosotros sabemos que normalmente es donde se junta gente que suele dar problemas, que se suelen consumir ciertas sustancias, que quedan grupos de personas que se dedican, porque los conocemos por sus antecedentes, al robo, robo con violencia en este caso, que es una de las problemáticas más graves del distrito, y bueno, pues normalmente se suelen peinar esas zonas. Se suelen peinar y se suelen hacer identificaciones, pues por lo que digo, porque suelen ser personas que han cometido delitos, que se dedican a ello, y donde suele haber gente también, pues que a lo mejor se van juntando porque no tienen arraigo, no tienen nada, y al final acaban terminando en este tipo de sitios, ¿no? Y ahí muchas veces pues sale muchas veces que se encuentra en situación irregular (Policía SC/D/2).

Un segundo motivo por el que estas identificaciones pueden acabar centradas en los inmigrantes tiene que ver con las denuncias que se reciben: no es improbable que, a la hora de denunciar, se aporten rasgos étnicos con más frecuencia que otro tipo de características personales, y se mencione la condición de extranjero del denunciado en caso de que lo sea. En este sentido, si varias denuncias apuntan en esta dirección, los policías saldrán a la calle directamente a buscar extranjeros.

Hemos realizado a lo mejor identificaciones en zonas de extranjeros donde se están cometiendo hechos delictivos, para identificar a este tipo de persona, en relación a estas características, un *modus operandi*, pues identificamos a esta persona (...) ante el conocimiento de que se están produciendo hechos delictivos en una zona, por parte de personas extranjeras, pues procedemos a la identificación de las personas que coincidan con los rasgos físicos aportados en las denuncias (...) Realmente consiste en identificar a esos extranjeros que coinciden las características físicas que nos han aportado en las denuncias y una vez se identifica hay personas que se encuentran en situación irregular, con lo que nosotros procedemos a realizar o bien la detención, o bien a citarles, para que se personen en dependencias, con el fin de iniciarles un procedimiento sancionador (...) según las denuncias y la zona del distrito donde se están cometiendo estos hechos delictivos por personas de origen extranjero, pues nosotros nos desplazamos a esa zona y las personas que puedan coincidir con estas características, pues se identifican y se procede en consecuencia (Policía E/D/6)

#### **4.1.2 La búsqueda de inmigrantes en situación irregular: las redadas**

Como ya se ha mencionado, los policías afirman que en la actualidad no hay una búsqueda activa de inmigrantes en situación irregular y, por consiguiente, niegan la existencia de identificaciones indiscriminadas a extranjeros -lo que se conoce con el nombre de “redadas” o “controles de identidad”- para detectar este tipo de infracciones. Por el contrario, defienden que se encuentran con los inmigrantes irregulares en el curso de otro tipo de identificaciones, a las que se ha hecho referencia.

A pesar de que casi ningún policía admitió que las redadas se estén llevando a cabo en el presente, muchos de ellos reconocieron que aquellas se realizaban muy frecuentemente hasta hace poco. Otros directamente negaron que alguna vez tuvieran lugar, a pesar de que éstas han sido denunciadas en repetidas ocasiones tanto por asociaciones como por diversos medios de comunicación.

Estas diferentes visiones dan una primera idea de lo complejo que es analizar el tema de las redadas: se trata de un asunto incómodo, del que los policías no hablan abiertamente, y en torno al que despliegan actitudes defensivas y testimonios contradictorios.

Lo primero que llama la atención es que hay importantes diferencias en la imagen que diferentes grupos policiales muestran sobre este asunto: por un lado, los policías de los grupos de extranjería que no salen a la calle (realizan únicamente labores administrativas: reciben a los inmigrantes en situación irregular en comisaría y tramitan sus expedientes, pero no los

identifican ni los detienen) hablan más abiertamente de estas cuestiones, desde la ventaja que les otorga su posición secundaria en el proceso. Estos policías reconocen que hubo una época en la que tenían mucha carga de trabajo, es decir, que se veían obligados a iniciar muchos expedientes de expulsión al día, porque sus compañeros en la calle estaban haciendo redadas de extranjeros constantemente. En palabras de uno de ellos: “antes era la caza directamente del extranjero” (Policía E/D/4).

Los policías de los grupos que trabajan en la calle (identificando y deteniendo), por el contrario, son más reticentes a ofrecer su opinión, y al ser preguntados por este tema pasan a menudo de la negación al reconocimiento, atribuyendo siempre las redadas a otros grupos que no son el suyo propio. Esto se observa claramente en los dos testimonios que se reflejan a continuación, pertenecientes al mismo policía en dos momentos diferentes de una misma entrevista:

No quiere decir que se pare así, como muchas veces se ha explicado en televisión, de manera aleatoria, o parar en metros o tal... vamos, yo por lo menos, ni mi grupo, eso lo hemos hecho nunca. Yo no digo que sea mentira, porque se ha dicho y a lo mejor ha sido, nosotros no nos dedicamos a eso, ni lo hemos hecho así nunca (...) en mi vida he hecho yo eso, ni nadie de mi grupo, de ir yo a la puerta de un metro, a buscar gente aposta, al típico hombre que viene con su mochila, el bocadillo, la tartera, y lleno de pintura porque se va a pintar, sin tener contrato de trabajo, ni papeles, y le están pagando 300 euros, explotao. Vamos, es que ni se me ocurriría (...) Porque yo te puedo asegurar que no las he hecho, y como yo no se lo he visto hacer a nadie, tampoco te puedo decir que se hagan, pero sí lo he oído decir (...) Yo te podría contar muchas cosas pero...

¿Qué se han hecho extranjeros? Por kilos se han hecho, todos los que quieras y más. Venga, ya me estoy desfogando un poco. ¿Que no se están haciendo ahora? Fíjate que decían, bueno, va a entrar un gobierno que es de otras ideas, más de derechas, con esto se van a cagar ya los extranjeros del todo... pues yo no sé si quisieron quedar bien o había tanta alarma con lo de esas posibles redadas o tal, que sacaron la circular y lo pararon (policía SC/D/2)

Para entender el porqué de estas contradicciones en los testimonios, es necesario tener en cuenta el contexto en el que las redadas de extranjeros se convirtieron en un componente fundamental del trabajo de muchos policías en las calles de Madrid. Estas actuaciones despertaron una gran atención mediática y se plantearon dudas acerca de la legalidad de las mismas.



Las redadas policiales dirigidas exclusivamente a gente con apariencia extranjera se situaron en el escenario público en España en febrero del año 2009, cuando numerosos medios de comunicación difundieron la noticia de que los policías de Madrid estaban presionados para detener un número o “cupo” semanal de inmigrantes en situación irregular (Europa Press, 2009, 2009). La existencia de estos cupos había quedado plasmada en una nota interna filtrada a la prensa mediante la cual se transmitía a los agentes de una comisaría de distrito (la de Villa de Vallecas) las instrucciones recibidas en una reunión de comisarios celebrada en la Jefatura Superior de Policía. Según la información ofrecida por la prensa, en esta nota se especificaba que los policías de Villa de Vallecas tenían que lograr el objetivo de detener a 35 extranjeros, priorizando los marroquíes (Europa Press, 2009).

Ésta no era, sin embargo, la primera llamada de atención sobre el asunto: a finales de enero, cuatro sindicatos policiales se habían dirigido al Consejo de Policía, al defensor del Pueblo, a los grupos parlamentarios y al Ministerio del Interior expresando su preocupación por “la práctica policial de identificaciones masivas e indiscriminadas en la vía pública” (Sindicato Unificado de Policía, 2010) , lo que también tuvo eco en la prensa nacional (Sanmartín & Lázaro, 2009) .

Tal como se perfilaron a la luz de estas informaciones, las redadas eran una práctica encaminada a lograr detenciones de inmigrantes en situación irregular, por lo que no sorprende que un año más tarde viese la luz la circular 1/2010 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Esta circular, fechada el 25 de enero de 2010, pretendía teóricamente aclarar a los policías de las unidades de extranjería y seguridad ciudadana los procedimientos a seguir en materia de extranjería tras la última reforma de la Ley de Extranjería, pero lo que más destacó de su redacción es que contenía instrucciones claras para que los policías efectuasen supuestas “detenciones preventivas” a personas en situación irregular. A su vez, la circular mencionaba que con la aprobación de la ley no había cambiado en nada la forma de actuar de los policías en este aspecto. Para muchos, esto fue considerado una confirmación de que los policías venían efectuando este tipo de detenciones con regularidad.

Tras la publicación de la circular, una agrupación de 140 asociaciones de carácter social presentó una queja al Ministerio del Interior y al Defensor del Pueblo, argumentando que las “detenciones preventivas” de inmigrantes en situación irregular son ilegales: el traslado a comisaría sólo puede realizarse a efectos de identificación -cuando la persona no muestra ningún documento que pruebe su identidad- pero nunca en aquellos casos en que la persona está documentada, aunque no pueda probar que se halla legalmente en España (Inmigrapenal, 2010). El defensor del pueblo, en su informe a las Cortes Generales referente al año 2010, se sumaba a esta denuncia y expresaba lo siguiente:

“El traslado a comisaría sólo puede producirse por falta de la documentación que acredite su identidad y no de la que acredite la legalidad de la estancia. En este punto, la redacción de la circular es ambigua, pues podría interpretarse que cabe el traslado a comisaría aun cuando el ciudadano estuviese identificado, y esto no es conforme a Derecho” (Defensor del Pueblo, 2011b, p. 320)

La queja de las asociaciones también hacía referencia a las redadas, mencionando que “son absolutamente ilegales los controles de identidad practicados de forma selectiva sobre la población inmigrante con el fin de comprobar su situación de regularidad administrativa” (Inmigrapenal, 2010a). El informe que acompaña a la queja argumenta, por un lado, que de acuerdo con la legislación vigente, estos controles de identidad deben limitarse a supuestos relacionados con la indagación de la comisión de un delito y, por otro lado, que el modo en que se desarrollan estos controles de identificación, afectando únicamente a personas que por sus rasgos étnicos o raciales pueden parecer extranjeras (es decir, en base al perfil racial), supone una actuación discriminatoria por parte de la policía (Inmigrapenal, 2010).

Tras la publicación de la circular 1/2010, numerosas organizaciones recopilaron evidencias y denunciaron el hecho de que la policía realizaba controles de identificación indiscriminados a extranjeros, con el objetivo principal de detener a personas en situación irregular. (Amnesty International, 2011; Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, 2011, 2012; Ferrocarril Clandestino, 2010). Estas redadas fueron observadas en la vía pública (generalmente en barrios con alta presencia inmigrante), en estaciones de transporte, y en el interior o las proximidades de otra gran variedad de lugares por donde transitan los migrantes diariamente: locutorios, bares, lugares de culto, oficinas de extranjería, consulados, embajadas, asociaciones, centros de salud, etc. En las redadas podían llegar a participar un número muy elevado policías y saldarse con una gran cantidad personas detenidas. A pesar de que Madrid no es el único lugar de España donde se ha tenido constancia de estas redadas, es en esta comunidad donde más se han registrado. En esta ciudad se creó una asociación, las “Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos”, con el objetivo de vigilar la actuación de la policía y monitorear este tipo de controles, lo que también recibió considerable atención por parte de los medios de comunicación.

También el Defensor del Pueblo, en sus informes anuales de los años 2010 y 2011, ha dejado constancia de las quejas recibidas en relación con las redadas: por un lado, por parte de ONG y asociaciones que han documentado y denunciado su existencia; por otro lado, por parte de ciudadanos que han sido testigos de este tipo de controles de identificación y, por último, por parte de personas extranjeras que se han visto detenidas como consecuencia de las mismas (Defensor del Pueblo, 2011b, p. 322, 2012a, pp. 330–331). Además, organismos

internacionales se han pronunciado sobre este asunto: La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en su cuarto informe sobre España (adoptado el 7 de diciembre de 2010), expresaba “preocupación por los reiterados informes acerca del constante aumento de los controles de documentos de identidad sin claro motivo que tienen lugar en los barrios en que existe una fuerte concentración de extranjeros” (ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), 2011, p. 45). Asimismo, el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial (CERD), en sus observaciones finales acerca de los informes periódicos 18º a 20º presentados por España, hacía constar lo siguiente:

“El Comité considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte” (CERD (UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination), 2011, p. 3)

Por último, en marzo del 2012, el SUP –sindicato policial con mayor número de afiliados- puso en evidencia el alcance de las redadas y las detenciones de extranjeros al denunciar en la prensa que, en un intervalo de cuatro días escogidos al azar –del 9 al 13 de febrero de ese mismo año-, un total de 786 personas habían sido detenidas en la Comunidad de Madrid, de las cuales 370 lo fueron por carecer de permiso de residencia. Es decir, el 47,07% de las detenciones efectuadas en esos cuatro días no guardaba relación con ningún delito sino únicamente con la estancia irregular<sup>23</sup>.

Probablemente como consecuencia de todo lo anterior, el 16 de mayo de 2012 la Dirección General de la Policía dictó la circular 2/2012, argumentando que “la Circular 1/2010 suscitó cierta confusión susceptible de derivación en interpretaciones erróneas”, y resaltando la necesidad de “eliminar cualquier ambigüedad” derivada de aquella. Así, la nueva circular establecía la “improcedencia” de detener –o trasladar a dependencias policiales- a ciudadanos extranjeros que se encuentren documentados y aporten un domicilio (comprobable o susceptible de ser comprobado), aunque se constate su situación irregular. Lo que se ordena en este documento es que, con el objetivo de cumplir con la ley de extranjería, en estos supuestos “se informará al afectado de que se dará cuenta [de su situación] a la autoridad gubernativa”. Es decir, que los trámites para expulsar a esa persona se harán sin llevar a cabo su detención.

---

<sup>23</sup> A través del SUP se ha podido tener acceso a estos datos, y se ha comprobado que no incluyen a aquellos detenidos por los diferentes grupos de la BPED. Ello quiere decir que el número de detenidos en Madrid por infracción a la ley de extranjería en los cuatro días señalados fue con seguridad mayor al proporcionado.

Por otra parte, la circular también hace referencia a las redadas, al prohibir “actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos” y especificar que los controles de identificación “en todo caso deberán ser de carácter selectivo”.

El impacto real que la circular 2/2012 ha tenido en la disminución de las redadas dirigidas a inmigrantes es muy difícil de valorar, debido a la ausencia de cifras fiables. Casi 10 meses después de la aparición de esta circular, el gobierno proporcionó datos relativos a las identificaciones llevadas a cabo por el Cuerpo Nacional de Policía en los meses previos y posteriores a la misma, en respuesta a una pregunta escrita formulada por un Diputado del Grupo Parlamentario La izquierda plural (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2013). Según estas cifras, en los seis meses previos a la fecha de la circular se realizaron en Madrid 5.806 identificaciones en virtud del artículo 20 de la ley de Seguridad Ciudadana, mientras que en los ocho meses posteriores las identificaciones fueron 6.244. Proporcionalmente, esto supone una ligera reducción de la media mensual de identificaciones, que en el primer periodo se situaría en 967,67, mientras que en el segundo sería de 780,5. Los datos desagregados por nacionalidad sólo se proporcionaron para el total de España: antes de la circular hubo un total de 22.188 identificados en 6 meses, de los cuales 9.716 fueron españoles (el 43,79%), y después de la circular hubo 27.107 identificados en 8 meses, de los cuales 12.680 fueron españoles (el 46,78%). Estos datos no sólo no permiten llegar a ninguna conclusión acerca de la disminución de las redadas, sino que no tienen ningún sentido en comparación con los que se proporcionan en los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior, de los que se habló en el segundo capítulo. Según los datos proporcionados en respuesta a la pregunta parlamentaria, del 20.12.2011 al 19.01.2013 la policía realizó en Madrid un total de 12.050 identificaciones, mientras que según el anuario estadístico del Ministerio del Interior durante el año 2012 se realizaron en Madrid 1.410.087 identificaciones.

ONG y asociaciones han denunciado que la circular ha sido insuficiente, y que se siguen llevando a cabo identificaciones indiscriminadas de extranjeros. En concreto, un informe publicado por la Brigada Vecinal de Observación de los Derechos Humanos sostiene que las redadas continuaron después de la circular (Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, 2012) y la Defensora del Pueblo ha seguido recibiendo quejas individuales por ese motivo (Defensor del Pueblo, 2014, p. 226). Por otra parte, algunas instituciones internacionales han llamado la atención sobre la persistencia de la selección étnica en las identificaciones que realiza la policía en España, como el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos, 2013, p. 14) o el Comité de Ministros del Consejo de Europa (Comitee of Ministers, 2013).

Sin embargo, también hay algunos indicios que apuntan hacia una considerable disminución

de las redadas a raíz de la circular. Por un lado, esto se refleja en los testimonios de los abogados del turno de extranjería, y se observa también al comparar algunas investigaciones realizadas antes y después de la publicación de este documento. Los testimonios que se ofrecen a continuación pertenecen a entrevistas realizadas a inmigrantes irregulares entre abril y mayo del año 2010, como parte del proyecto “Vidas indocumentadas: inmigrantes irregulares bolivianos en Madrid” (Sainz de la Maza, 2011b)

La policía está por todos lados, entonces pues yo ando en bus, porque en las bocas de los metros siempre están, y ahora más todavía. En Avenida de América están todos los días, y no solamente eso, en la calle te paran y ya está, sin razón de ser, todos los días así (Luis)

Por ejemplo aquí en Ascao, en la boca de Ascao, después otra es en Sol, y otro en la plaza Elíptica, que ya no voy por culpa de eso, porque ahí va la policía, vas a ver las redadas, cada mañana están escapando (Tomás)

Las diferencias son considerables en comparación con los testimonios que presentan las entrevistas realizadas a inmigrantes irregulares en el verano de 2012, en el marco del proyecto de investigación IRREMIG (Mateos Peñalver, 2013, p. 126)

Seguirán existiendo los controles, pero ya este año ya muy poco, con la normativa esa de inmigración no pueden hacer redadas y ese tipo de cosas, ahora mismo la policía no te para en las calles a no ser que busquen algún sospechoso y te parezcas a alguno. (Marco).

Llevo varios meses que no me detienen porque supuestamente, como había salido una ley en el boletín que ya no iban a detener a las personas, que no sé qué... Yo creo que policías hay en las estaciones, pero nunca me han preguntado nada ni me han parado. (Miguel).

Por otro lado, la mayoría de los policías entrevistados afirmaron que la aparición de la circular 2/2012 cambió radicalmente el panorama en torno a las identificaciones de extranjeros, al poner límites a la detención de personas en situación irregular. Los policías reconocieron que muchos de ellos estaban presionados para detener inmigrantes en situación irregular antes de que se publicase la circular (aunque ninguno habló de ello en primera persona), y afirmaron que las redadas se efectuaban fundamentalmente con este objetivo, por lo que prácticamente dejaron de hacerse con posterioridad a la misma. Este tipo de presiones, no obstante, se enmarcaron en un contexto más amplio de exigencia de “números” en general, ya que el éxito o fracaso de la labor policial se valora en función de cifras relativas a cuestiones “medibles” como son la cantidad de detenciones, actas, denuncias, propuestas, etc. La imagen que ofrecen

las entrevistas es la de una organización policial muy jerárquica y competitiva, donde la preocupación de cada rango es poder mostrar al rango superior que ha habido una mejora de las cifras con respecto al año anterior, y donde la comparación entre comisarías y grupos es la norma.

Como lo quieren cuadricular todo, pues nosotros nos tenemos que basar en los cuadrículados, y entonces nos dicen: el año pasado este mes se hicieron unas equis cosas (...) [detenidos], por ejemplo. Este año, equis más uno, porque si es equis menos uno somos más malos (...) cada superior, cada rango, va subiendo para arriba. Esto empieza desde la central, que es jefatura, y quiere ver todo en verde, todos los numeritos mejores. Si los números no salen pues a cada jefe de dependencia le empieza a tirar de las orejas. (Policía SC/D/2)

En este contexto, se cree que la detención de inmigrantes en situación irregular se convirtió durante un tiempo en la “vía fácil” para lograr aumentar las cifras de detenidos, por tratarse de una infracción fácil de detectar, que a su vez permite detener a una misma persona en sucesivas ocasiones, como se verá más adelante. Así lo defienden muchos policías, y también el portavoz del sindicato policial que denunció a la prensa la existencia de redadas y cupos de detención de extranjeros. Desde su punto de vista, estas prácticas no tenían una base racista sino que fueron consecuencia de un mal funcionamiento del sistema, que provocó que los inmigrantes se convirtieran en víctimas del afán por cubrir o superar la estadística. Asimismo, argumenta que dichas prácticas no fueron ideadas ni ordenadas desde el gobierno, sino que los “cupos” se generaron a nivel policial, previsiblemente por la mencionada exigencia de “números” desde la jefatura superior hacia las diferentes brigadas y comisarías. Todo ello vino propiciado por el hecho de que la detención por estancia irregular, a pesar de tratarse de una falta administrativa, cuenta igual a efectos de “números” que la detención de una persona que ha cometido un delito.

Yo siempre he defendido, y el sindicato ha defendido, porque es así, ¿eh? Te lo digo porque me lo creo, no porque lo tenga que decir así, ¿no? No hay un componente racista, no hay un componente xenófobo, no hay un componente de decir, bueno, vamos a por los extranjeros o a por los inmigrantes, no, es más una... -no digo de los policías, sino de la propia dirección, o el ministerio, o el gobierno, ¿no?- es más una pura concepción estadística del asunto que otra cosa. Es decir, de lo que se trata, es de que cada año que comparece el ministro en el Congreso, decir que ha habido no sé cuántos, tanto por cierto de detenidos más este año que el año pasado, sin diferenciar si han sido detenidos por cometer un delito o una infracción administrativa, es decir, entran todos los detenidos en el

mismo saco, de tal manera que esto nos salvaba las estadísticas muchas veces de... bueno, pues de detenidos, ¿no? Por decirlo de alguna manera (...) [Órdenes] no las había, ni las ha habido nunca, por eso cuando nosotros lo denunciábamos, todo el mundo dijo "si no hay tal tipo de instrucciones, no las hay". Y nosotros es verdad que sacamos alguna porque algún comisario torpe las hizo por escrito incluso, y dijo "pues esta tarde toca gente de raza árabe", y lo hizo por escrito (...) Quiero decir, que no eran unas órdenes políticas, eran estrictamente policiales, por aquel afán de mostrar más detenidos un año que el año anterior (...) [policiales] de la Jefatura y de las comisarías de distrito (...) el ministro nunca dijo, ni el director general, esto. Lo que pasa que, bueno, ellos se beneficiaban de una estadística favorable (...) era puro afán estadístico, no otra cosa (...) se trataba, eso, de recaudar detenidos aquí (...) Y sacamos aquella nota del jefe de Vallecas diciendo "pues hay que traer tantos de estas características" (...) Eso era del propio comisario, que necesitaba más detenidos (...), él dijo en mi comisaría yo necesito detenidos como sea y entonces empezó a dar instrucciones de este tipo (Portavoz del Sindicato Unificado de Policía).

No está claro, sin embargo, que el número concreto de detenidos a efectuar se estableciese a nivel de comisaría, como defiende el portavoz del SUP, sino que es plausible que ya desde la Jefatura Superior se estuviesen imponiendo objetivos concretos. Al menos, ello podría sobreentenderse del comunicado que la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil hizo público horas después de aparecer en la prensa las primeras informaciones sobre la existencia de los cupos, parte del cual se reproduce a continuación:

Semanalmente el equipo directivo de la Policía Nacional en Madrid celebra reuniones de control donde los responsables de las comisarías de distrito, locales y las unidades especiales dan resultados del plan por objetivos marcado por la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

A cada distrito policial se le marcan unos objetivos mensuales en todas las áreas de actuación policial y que comprenden todas las infracciones recogidas en la legislación (delitos y faltas contra las personas, contra el patrimonio, contra el orden público, etc), incluidas las referidas a la Ley de Extranjería. No todos los distritos tienen los mismos objetivos sino que estos se establecen en función de la problemática delincriminal de cada distrito.

(...)

En lo que concierne específicamente al área de extranjería, la Policía Nacional fija unas directrices que sirven exclusivamente para aplicar la Ley de Extranjería. Estas directrices se determinan en función de las circunstancias poblacionales y

delincuenciales de cada zona, y de acuerdo con el cumplimiento estricto de los distintos apartados de la Ley de Extranjería, que impone a las fuerzas de seguridad la obligación de incoar expedientes sancionadores ante la detección de inmigrantes en situación irregular. (Nota de Prensa. Dirección General de la Policía y la Guardia Civil. 15/02/2009)

Hay que tener en cuenta que en función del cumplimiento de estos objetivos (de detenciones, actas, propuestas, expedientes, etc.) se mide la “productividad” de las diferentes comisarías. Los policías cobran una cantidad de dinero variable que se calcula en base a esta productividad. Sin embargo, las entrevistas no reflejan que la perspectiva de cobrar esta cantidad sea absolutamente determinante en la forma de actuar de muchos de ellos. Por un lado, los entrevistados reconocieron que cuando se impuso este plan por objetivos, en el año 2000, todas las comisarías entraron en una lucha por estar a la cabeza en términos de números, pero enseguida se dieron cuenta de que “cada vez pagaban menos y cada vez exigían más” (Policía E/L/2). Por otro lado, aunque la “productividad” se establece a nivel de comisaría, los entrevistados afirmaron que los jefes son los más beneficiados, no sólo porque la cantidad a cobrar es mayor en función del rango, sino también porque los buenos resultados les ofrecen importantes perspectivas de ascenso o movilidad.

Siempre se tiende a subir la estadística, porque en el fondo a mí me da igual, porque yo voy a seguir allí, pero mi jefe a lo mejor se va a otro lado, y el otro jefe se va a otro lado y tal... entonces al final trabajas, en ese sentido, para tus jefes. ¿Qué es la manera más fácil? Pues la más fácil es investigar, por supuesto, investigar consumo de drogas, o que haya personas irregulares por la calle, es lo más fácil. ¿Y dónde? Pues como ha estado viéndose: en el metro, intercambiadores, plazas... (Policía SC/D/3)

El hecho de que los policías de rango bajo traten de lograr los objetivos parece no depender tanto de la cuestión económica mencionada como de aspectos más relacionadas con los “premios” y “represalias” que sus jefes emplean. Los entrevistados hablaron de la amenaza constante de ser cambiados de puesto, principalmente hacia posiciones relegadas a labores de vigilancia, en caso de no cumplir con lo que se les exige. Expresiones como “mandarte a puerta” se emplearon para hacer referencia a este tipo de amenazas. En los relatos se menciona, en concreto, que algunos policías sufrieron estas “reubicaciones” y otras represalias –por ejemplo, no ser autorizados para hacer cambios de turno- por negarse a realizar identificaciones y detenciones indiscriminadas a inmigrantes. Del mismo modo, se cree que ciertos grupos recibían incentivos, como días o noches libres, por realizar este tipo de prácticas.



Muchos policías mostraron una actitud muy crítica con esta forma de medir los resultados de su trabajo, basada únicamente en aspectos numéricos: En primer lugar, defendieron que las estadísticas no pueden reflejar una gran parte del trabajo policial que se realiza en el día a día, que incluye tareas de prevención, de servicio a la comunidad, de mantenimiento de la seguridad, etc. Además, en muchos casos, este sistema fomenta una forma de proceder donde prima la “cantidad” de actuaciones por encima de la “calidad” de las mismas. En los testimonios de algunos de los entrevistados que ocupan puestos de rango intermedio puede observarse un esfuerzo por acomodar dos perspectivas contradictorias: por un lado, aquella que justifica el hecho de exigir “números” a los policías que tienen a su cargo; por otro lado, la que reconoce que el sistema no es adecuado para valorar el trabajo que éstos realizan. Sin embargo, hubo también quienes afirmaron abiertamente entrar en esta dinámica de presiones.

Mi superior se lo exigirá a mi jefe y mi jefe viene “joder, vamos mal de esto, hay que intentar...”. Que yo también lo entiendo porque, hombre, que haya unos días que no se saca el trabajo pues es normal pero si me llevan 7 o 10 días sin hacer nada, también soy yo... no me hace falta que me lo diga mi jefe: “Bueno, ¿a qué salís a la calle?”. Porque yo no te digo que todos los días tienes que traer actas, pero que lleves 10 días sin hacer nada, sabiendo que lo hay, y sabiendo que en tu zona, te la conoces, y sabes donde se mueve, algo tendrías que traer, también. Tienes que justificar también el trabajo. También lo veo normal, o sea, tampoco los policías pueden ir a su libre albedrío, y que no hagan nada: “no, está patrullando”. Bueno, hombre pero... yo no soy quien para decirte que tienes que traer a 10 tíos o 10 actas todos los días, pero también tienes que trabajar, y el trabajo también se ve en el parte diario, ¿no?, de lo que se ha hecho. Entonces, ni tanto ni tan poco. ¿Que está muy cuadriculado y muy numerado todo? ¿Y muchas estadísticas? Pues sí, pero ya te digo que a nivel mío y de la gente de abajo son erróneas, porque no se valora el trabajo de verdad, de la calle (Policía SC/D/2)

“Yo pido de todo, yo presiono porque quiero trabajo” (Policía SC/D/1).

Aunque se haya puesto en duda la efectividad de la circular 2/2012 para acabar con las redadas, no cabe duda de que a raíz de su publicación se ha registrado una reducción muy importante en el número de detenciones a inmigrantes en situación irregular, como se puede ver en la tabla 4.2. Las detenciones con ingreso en calabozos realizadas en Madrid han pasado de superar las 40.000 en el año 2011 a no llegar a las 14.000 en el año 2013.

**Tabla 4.2** *Detenciones con ingreso en Calabozos por infracción a la ley de extranjería practicadas por el CNP en la Comunidad de Madrid*

	<i>Total detenciones</i>
2011	41.553
2012	19.813
2013	13.607

*Fuente: Informes Anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Defensor del Pueblo*

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que otros factores -además de la circular- han podido influir en la mencionada reducción del número de detenciones y en la supuesta disminución en la frecuencia de las redadas. En concreto, la crisis económica y el cambio de gobierno parecen haber tenido considerable importancia.

La crisis económica se considera relevante por dos motivos: el primero de ellos, difícil de cuantificar, se relaciona con su impacto en el número inmigrantes en situación irregular presentes en el país. Aunque se cree que la recesión ha provocado una caída en la irregularidad de algunos inmigrantes que previamente poseían permiso de residencia, es de esperar que la cifra total de inmigrantes en situación irregular haya disminuido, por el regreso de un número considerable de ellos a sus países de origen y por el freno en las llegadas. Esto lo han percibido muchos policías, que afirman encontrar en la calle a menos personas en situación irregular que antes.

El segundo aspecto de la crisis que ha podido tener impacto en la disminución del número de detenciones está relacionado con el empeoramiento de las condiciones laborales de los propios policías, sumado a la prohibición de hacer huelga que tiene este colectivo. Sometidos a una bajada de sueldo y a la supresión de la paga extraordinaria, hablaron de una situación de “brazos caídos”, en referencia al tipo de protesta que están llevando a cabo y que consiste en trabajar menos.

Hay una cuestión también que no podemos olvidar que es el clima laboral que hay ahora mismo, es decir, que ahora la gente con el tema de la bajada de sueldo, con el tema de tal... nosotros huelga no podemos hacer, y la forma de protestar de la gente es esa también, si al final a mí me bajan en sueldo pues a mí me da igual hacer un detenido que hacer cinco, ¿no? Y la gente pues está, es verdad, trabajando menos, no nos engañemos (Portavoz del Sindicato Unificado de Policía)

En lo que se refiere al cambio de gobierno, la publicación de la circular ha sido una consecuencia directa de ello, pero no la única: otra serie de medidas que afectan al comportamiento policial han sido adoptadas. En concreto, conviene tener en cuenta que un cambio de gobierno generalmente implica un renombramiento de altos cargos en comisarías y brigadas. En este sentido, es de esperar que la circular no hubiese sido muy tenida en cuenta si los nuevos cargos no estuvieran de acuerdo con sus directrices, pero se cree que algunos de los nuevos nombramientos han sido determinantes en su implementación. En concreto, el portavoz del Sindicato Unificado de Policía se refiere a la importancia que el nombramiento del nuevo comisario jefe de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana (BPSC) –cuatro meses antes de la publicación de la circular- ha tenido en la reducción de redadas y las detenciones a inmigrantes en situación irregular que efectúan los policías adscritos a este grupo. Otro de los indicios que apuntan a que el jefe de este grupo ha tenido mucho que ver en la disminución de las redadas y las detenciones es que varios policías defienden que los cambios en relación con este grupo se empezaron a notar meses antes de la publicación de la circular, coincidiendo con su nombramiento.

Tiene más que ver con la circular, vamos a ver, la circular, yo le pondría un 70%, pero también tiene que ver el jefe, quiero decir, hay muchas circulares que los jefes, bueno, pues sí, ahí está la circular pero nosotros a lo nuestro, ¿me explico? Es decir, que si no fuera también porque el jefe ha decidido que ese no era el camino, yo tendría mis dudas de que no se siguiera haciendo, quizá con menos intensidad, pero se seguiría haciendo (...) [la circular] no es tan taxativa, las circulares son para cumplirlas pero tampoco te obligan de manera legal, y por lo tanto, bueno pues si al final el jefe dice que hay que hacer eso al final yo estoy convencido de que la gente lo haría, por lo tanto ya te digo, tiene mucho que ver también el jefe (Portavoz del Sindicato Unificado de Policía)

A pesar de todo lo que se ha dicho hasta ahora acerca de la disminución en las identificaciones y detenciones de inmigrantes en situación irregular, es importante señalar que no todos los policías o grupos han experimentado estos cambios con la misma intensidad ni de la misma manera.

Los policías que más rotundamente afirmaron haber percibido diferencias entre el antes y el ahora, y que más abiertamente hablaron del asunto, fueron aquellos ubicados en los grupos de extranjería de las comisarías de distrito que no realizan trabajo de calle (sólo reciben a los extranjeros en comisaría e inician sus expedientes de expulsión). Todos reconocieron haber dejado atrás una época en la que la carga de trabajo era muy elevada, debido a la gran

cantidad de detenciones de inmigrantes en situación irregular que efectuaban los policías en la calle, y que ellos recibían para llevar a cabo los trámites administrativos.

A lo mejor le digo que en tres meses igual hay cinco o seis detenidos por extranjería aquí en comisaría (...) [Antes] solía haber varios detenidos por semana, no le puedo decir cantidad exacta pero tranquilamente al mes unos cuarenta detenidos, cincuenta, sesenta (Policía E/D/2)

La gran mayoría de estas detenciones provenían de los Policías de Seguridad Ciudadana de la BPSC, que pasaron de efectuar muchísimas detenciones de inmigrantes en situación irregular a prácticamente ninguna. En general, la actuación de estos policías antes de la circular se asocia con las redadas y la búsqueda activa de inmigrantes en situación irregular. Se menciona que eran un grupo muy presionado por los números, sometido a represalias si no efectuaban las detenciones que se les exigían y premiados por superarlas. Probablemente, ello sea la causa de que, a lo largo de la investigación, estos policías fueran muy reticentes a conceder entrevistas: muchos de los que fueron preguntados se negaron abiertamente, y los dos únicos que accedieron a contar su experiencia no quisieron aportar demasiada información. Uno de ellos -entrevistado durante la primera fase de entrevistas y, por lo tanto, antes de la publicación de la circular-, admitió haber estado presionado para lograr cierto número de detenidos, pero afirmó que en su zona había suficiente delincuencia como para cubrir la estadística, por lo que nunca le fue necesario realizar redadas para detectar a inmigrantes en situación irregular.

Por esta negativa de los Policías de Seguridad Ciudadana de la BPSC a conceder entrevistas, se hace muy difícil entender la naturaleza del cambio tan brusco en la forma de actuar que otros grupos les achacan. No se sabe si expresamente recibieron órdenes de dejar de realizar redadas a inmigrantes en situación irregular (en las que el mencionado cambio de jefe pudo tener algo que ver), si ellos mismos pararon porque la circular limitó las posibilidades de emplear la detención de estos inmigrantes para mejorar las estadísticas, o si directamente hubo cambios en las exigencias “de números” por parte de sus superiores.

Algo similar ocurre con los Centauros y los Zodiacos (ahora denominados Bronces), que son otros de los grupos que más redadas y detenciones efectuaban en el pasado, y que tampoco se mostraron abiertos a conceder entrevistas. Estos grupos pertenecen también a la BPSC, pero no están asignados a comisarías de distrito, por lo que generalmente llevan los detenidos por extranjería directamente a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (BPED) para que allí inicien los expedientes. El nivel de detenidos llegó a ser tan alto que uno de los policías de extranjería de una comisaría de distrito mencionó que a veces se colapsaban las

dependencias de la BPED y estos grupos tenían que llevar los detenidos a las comisarías de distrito.

Los centauros los llevan a la brigada, pero se saturaba y entraban aquí (...) llegaban a venir muchos de los centauros, ¿eh? Y de los zodiacos, muchos, muchos, porque yo no sé qué cupo tendría allí pero lo saturaban (Policía E/D/5).

En cuanto al número de detenciones efectuadas por los grupos de seguridad ciudadana de las comisarías de distrito (y algunos grupos de extranjería de estas comisarías que aparte de realizar labores administrativas también salen a la calle), el cambio no parece haber sido tan brusco, pero existen importantes diferencias entre unas comisarías y otras. Estas diferencias se registraban tanto antes como ahora, y se cree que dependen mucho de la visión que el comisario de cada dependencia tiene sobre las cuestiones de extranjería, sobre el cumplimiento de los objetivos estadísticos y la importancia de la circular. En algunas comisarías se menciona la exigencia de realizar cierto número de detenciones a inmigrantes en situación irregular como algo que forma parte del pasado, mientras que en otras este tipo de funcionamiento se registra en el presente. Por otra parte, en algunas parece que nunca hubo tal exigencia. Los tres testimonios a continuación son un reflejo de estas tres diferentes situaciones:

Antes contaba por ejemplo equis detenidos para hacer en un mes. Si hacían falta, por ejemplo, dos o tres detenidos había que ir y detener a varias personas que no estuvieran legales (...). Alguna vez a nosotros nos han dicho: “hacen falta dos para terminar la estadística del mes”, porque el año pasado, por ejemplo, se detuvieron a 10 y este año van 8 en el mismo mes. Alguna vez te han dicho, entonces: “vete a la calle y a nivel de comisaría hacen falta dos” (...) Esos detenidos, pues los del GOR, que son los zetas de aquí, de la comisaría [Seguridad Ciudadana], los han procedido a detener y nos cuenta a toda la comisaría. Los números siempre han contado para todo (...) ahora no es así con el tema de extranjería (Policía E/D/1).

[El jefe] nos dice todo lo que hacemos nosotros. Si vamos bien, todo bien: “venga, dadle más para que acabemos el año bien”, como todos. Si vamos mal, nos dice que vamos mal: “hay que hacer más de esto, más de lo otro...”. Si vas mal de extranjeros, dice “mal de extranjeros”, si es mal de robo con violencia, dice “mal de robos con violencia”, y luego en ocasiones te compara: “pues los de alrededor hacen esto, los de alrededor hacen lo otro, los de alrededor van mejor, los de alrededor van peor”. Entonces no es que te diga que salgas a hacer extranjeros, te dice que salgas a hacer más de todo, ¿entiendes? Todo. Él quiere

más, quiere que hagas más de todo. Sí que es verdad que cuando tú trabajas muy bien en penal, se olvidan de todo lo demás. Y evidentemente a todos lo que nos mola es pillar atracadores, pillar ladrones... eso es lo principal, pero está claro que cuando no llegas a lo esperado por ellos para casos penales graves, pues te van a pedir que compenses como sea. Pero no te van a decir, exactamente, “faltan extranjeros”. Te van a decir: “Vamos mal en esto, en esto, en esto, en esto. Con lo cual, yo quiero que me hagáis más de todo esto: de extranjeros, de faltas, de armas, de tal” (Policía SC/D/3).

Nah, la comisaría pocos [detenidos], la comisaría en estos temas no se metía mucho (...) porque aquí en comisaría de dónde vienen las órdenes es del señor comisario, y el comisario en esos temas no se mete. Tampoco tenemos una población aquí extranjera que sea muy conflictiva (Policía E/D/4)

No se trata sólo de que los cambios no se hayan experimentado por todos los grupos igual, sino que en algunos grupos el cambio parece haber sido más discursivo que real. Hay que tener en cuenta que los policías se situaron en el escenario público con la realización de las redadas y las detenciones indiscriminadas de inmigrantes irregulares, y la circular 2/2012 no dejó de ser una llamada de atención sobre lo inadecuado de estas prácticas. Sin embargo, la búsqueda de inmigrantes en situación irregular forma parte del trabajo diario de determinados grupos: en concreto, de algunos grupos de extranjería ubicados en comisarías de distrito, en comisarías locales, o en la BPED. Estos son grupos que visten de paisano y que siguen saliendo, algunos diariamente, a realizar redadas de extranjeros. Sin embargo, para distanciarse de la imagen de persecución de los inmigrantes que se asocia con esa palabra, la denominación que otorgan a estas identificaciones es la de “dispositivos de prevención de la delincuencia”. Defienden que son controles de identificación que se despliegan para luchar contra la delincuencia, en zonas con alto índice delictivo y en donde se identifica tanto a extranjeros como a autóctonos.

Empezando por la Unidad Central contra las redes de inmigración ilegal y falsedades documentales (UCRIF), situada en la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (BPED), hay un grupo en esta unidad que se dedica únicamente a realizar en la calle este tipo de “dispositivos” con el objetivo fundamental de buscar inmigrantes en situación irregular. Uno de los policías perteneciente a este grupo, entrevistado para la investigación, mencionó que los dispositivos generalmente se establecen en la calle, pero que pueden tener lugar en una gran variedad de sitios: discotecas, pubs, locutorios, terminales de transporte, etc. Y ocurren diariamente. En ocasiones todos los policías del grupo -alrededor de 10- acuden juntos a un lugar (por ejemplo, si se trata de una discoteca grande), en otras ocasiones se

dividen y cubren diferentes espacios. Como resultado de las identificaciones llevadas a cabo, suelen efectuar un número de detenciones de inmigrantes en situación irregular que oscila entre las treinta y las cincuenta al mes, aunque hablan de que antes de la circular llegaban a las cien mensuales. Argumentan, sin embargo, que estas identificaciones se realizan de manera selectiva: supuestamente en función de si la persona da “fiabilidad” o no, o si se cree que tiene antecedentes. El jefe de este grupo, en una conversación mantenida a lo largo del trabajo de campo, hizo un comentario que refleja la agresividad con la que algunos policías enfrentan este tipo de trabajo: “Si un cazador sale, no caza solamente conejos. Caza liebres y caza algún venado”. Con ello pretendía hacer referencia al hecho de que el grupo sale a buscar personas en situación irregular pero a veces encuentra a delincuentes.

En algunas brigadas de extranjería de las comisarías locales también llevan a cabo este tipo de “dispositivos”. Aunque los policías no hablan abiertamente del asunto, en las entrevistas se describen situaciones de búsqueda activa de inmigrantes en situación irregular.

La brigada local, que somos nosotros, tenemos un coche que está prácticamente todo el día en la calle (...) éstos pues están pendientes más que nada de cuestiones de extranjería. Por ejemplo, de averiguar dónde hay bares que se juntan extranjeros, donde hay mayor afluencia de extranjeros. O sea, en vez de estar, ya te digo, para robos, para hurtos, para eso, están más que nada para tener información, para... bueno, y ver el tema de extranjería (Policía E/L/2)

Aparte del grupo de la UCRIF-BPED ya mencionado, que se centra en las identificaciones en la vía pública, hay otros dos grupos en esta Brigada que trabajan con la inspección de trabajo y realizan redadas en diferentes establecimientos. Aunque consideran que su trabajo consiste fundamentalmente en sancionar a los empleadores, muchas veces como resultado de estas redadas detienen a inmigrantes en situación irregular.

Entramos en una cafetería, tres trabajadores en situación irregular, ¿no? Eso es un delito contra el derecho de los trabajadores, así viene en el código penal. Vale, nosotros nos llevamos a los trabajadores, según la situación de cada uno le incoamos un expediente de expulsión, un decreto, lo que sea. Les tomamos declaración y normalmente, pues a no ser que sea una cosa rara, quedan en libertad, porque luego va a haber un procedimiento judicial donde se les va a llamar para que comparezcan (...) Y al día siguiente normalmente pues citamos al empleador o al responsable de la empresa, para imputarle un delito, por tener a esos tres trabajadores (Policía BPED/4)

## **4.2 LO QUE OCURRE TRAS LA IDENTIFICACIÓN**

Como ya se ha dicho, muchas de las identificaciones de extranjeros en el pasado tenían como objetivo efectuar una detención, para que contase a efectos estadísticos. Sin embargo, no en todos los casos las identificaciones se resuelven con una detención. La circular 2/2012 ha reducido considerablemente las situaciones en las que los policías están autorizados a detener inmigrantes en situación irregular, al prohibir la detención de aquellos que se encuentran documentados.

La detención de un inmigrante puede llegar a alargarse 72 horas. En otro lugar he relatado las implicaciones que estas detenciones tienen en la vida de los migrantes (Sainz de la Maza, 2011a) . Cuando la detención se produce por la noche, lo que parece ocurrir con frecuencia, las personas se ven obligadas a pasar la noche en los calabozos, a veces en muy malas condiciones. Por otra parte, el miedo a ser detenidos altera las rutinas y el uso del espacio público por parte de estos migrantes.

En este apartado se analiza cómo actúan los policías durante las identificaciones de personas con apariencia extranjera, ante la sospecha de que éstas pueden carecer de permiso de residencia: el primer paso consiste en tratar de establecer su identidad; el siguiente paso consiste en tratar de averiguar si se encuentran en situación irregular. Se verá en qué ocasiones se efectúa la detención y las dificultades y arbitrariedades que conlleva la decisión en torno a esta cuestión.

### **4.2.1 Establecer la identidad**

Lo primero que hacen los policías cuando realizan un control a una persona es tratar de establecer su identidad. Para ello, los policías consideran necesario que la persona que está siendo identificada muestre algún tipo de documento que permita comprobar quién es, o demostrar que realmente es quien dice ser. En las entrevistas se mencionan dos tipos de situaciones que pueden darse durante la identificación de un inmigrante: por un lado, que no aporte ningún tipo de documentación o que aporte documentación “no fiable”; por otro lado, que aporte documentación que pruebe su identidad.

#### ***Indocumentado o incorrectamente documentado: el traslado a comisaría a efectos de identificación***

Los policías proceden a la detención de todas aquellas personas con apariencia extranjera que se encuentran indocumentadas o incorrectamente documentadas. Técnicamente no se trata de una detención sino de un traslado a comisaría a efectos de identificación, pero en la práctica el efecto es el mismo que una detención con privación de libertad.



El primero de los casos, cuando la persona no lleva consigo ningún tipo de documentación, es más fácil de determinar. El segundo, sin embargo, plantea la duda de dónde consideran los policías que está la frontera entre el estar correctamente documentado y el no estarlo: ¿cuándo se cuestiona la validez o fiabilidad de la documentación que los inmigrantes poseen?

Los policías reconocen que a la hora de establecer la identidad de un extranjero no sólo deben tener en cuenta documentación oficial, sino cualquier documento que sirva a tal efecto. Así lo recoge también la circular 2/2012, donde se establece que la identidad se puede constatar mediante “documento oficial o documento que se considere válido y suficiente al efecto”. Sin embargo, los policías defienden que muchas veces les resulta difícil valorar si determinados documentos sirven a este efecto: en primer lugar, no están familiarizados con los pasaportes y carnets de identidad de todos los países del mundo, y en ocasiones no saben si éstos son auténticos o no lo son. En segundo lugar, a menudo se encuentran con que las personas identificadas presentan fotocopias de un documento oficial –generalmente, el pasaporte– en lugar del documento en sí mismo, u otro tipo de papeles que pueden ser oficiales pero en los que no consta una fotografía. Por último, en ocasiones les muestran documentación que desconocen completamente, y no saben en qué medida ésta otorga a una persona derecho a permanecer en España (por ejemplo, permisos emitidos por países de la Unión Europea). El testimonio que se incluye a continuación da cuenta de la visión de un policía en torno a cómo proceder en algunos de los casos mencionados:

Muchas veces te intenta la gente pues meter cierto tipo de documentos, que la verdad es que nosotros no tenemos por qué saber todos los documentos que existen en el mundo, ¿no? Sabemos que el oficial es el pasaporte, para acreditar su identidad, y la tarjeta de residencia nuestra, pero bueno, también con las circulares que fueron llegando, pues también nos fueron haciendo entender, y así consta en ellas, de que también podía ser válido para la identificación de un extranjero cualquier tipo de documento que nosotros entendamos que le acredita su identidad. Entonces ahí genera dudas, claro, él te enseña cualquier documento y dice: “no, es que este documento es de tal y cual...” (...) ¿Otro? Pues que te presenten fotocopias, ¿una fotocopia es un documento? Según ellos sí: “es que lo dejo en casa porque me da miedo perderlo”. Los demás llevamos nuestro DNI y llevamos nuestros documentos, yo si me voy a otro país pues llevo los documentos que tengo que llevar. Pues a veces sí son de verdad, pero hay que traerlos a efectos de identificar, se comprueba y efectivamente son de verdad, con todos los trastornos que le causa a esta persona, pero él lo tiene que entender por las buenas o por las malas, de que yo tengo comprobar de que eso es como es, porque de una fotocopia pues se puede cambiar la foto, volver a fotocopiar,

cambiar un dato, etc., para hacernos creer que son documentos válidos. Muchos, sobre todo personas de origen marroquí, no llevan nada, porque no lo llevan, porque prefieren casi perderlo, porque si lo pierden y no tienen documentación es mucho más difícil echarlos, porque no se sabe de qué país son (...). Son muchas trabas que van poniendo para que no les puedan expulsar, y una de ellas es perder el pasaporte, o guardarlo y decir que no lo tiene, que lo ha perdido, entonces si no tiene pasaporte pues volvemos a la misma, le tienes que traer y tal, entonces... ¿qué tipo de documentos llevan? Pues papeles del juzgado, ¿por qué? Porque son personas que son delincuentes habituales, que cometen hurtos, que cometen tráfico de drogas, que cometen tal, y tienen las documentaciones judiciales y te presentan una citación judicial, donde consta una identidad, que dice que es él, ¿eso es verdad? ¿Es mentira? Pues... pff, claro, si eres nuevo pues te genera dudas esto, y el policía a lo mejor en este momento no sabe qué hacer. Para uno que ya lleva tiempo está clarísimo, si a mí me presenta cualquier tipo de papel se viene a comisaría por las buenas o por las malas, porque a mí no me dice quién es, ni es un documento, ni lleva foto, ni se si es él, o es un papel que ha fotocopiado a un amigo, o lo que sea... ¿Más tipos de documentos? Pues una fotocopia de un libro de familia donde conste que está casado con una española. Claro, si está casado a lo mejor incluso no se le puede ni expulsar, pero esas cosas hay que comprobarlas, con documentos oficiales, y te presentan una fotocopia como que se ha casado hace tres meses con fulanita de tal, de nacionalidad española, ¿vale? ¿No vale? Bueno, yo no digo que no sea cierto pero eso hay que comprobarlo de manera oficial, y las comprobaciones hay que hacerlas aquí, yo en la calle no tengo ni medios ni el documentos que me lo pueda acreditar (Policía SC/D/2)

En todos estos casos, los policías tienen un alto poder discrecional a la hora decidir si proceder a la detención a efectos de identificación: pueden optar por confiar en que los documentos o las fotocopias que les presentan en la calle son verdaderos, o pueden tomar la determinación de trasladar a la persona a comisaría ante la más mínima duda. Las entrevistas muestran que esta decisión no sólo se toma en función de la documentación presentada sino que influye en gran medida la actitud más o menos colaboradora que tenga la persona que está siendo identificada y el aspecto que presente.

Eso entra dentro de cada uno. Si el policía quiere, pues oye, mira, súbete al coche, vamos a casa, comprobamos que vives ahí y te dejo. Te cito, si estás ilegal te cito para que te pongan una multa, y si no, pues te detengo. Pero claro, depende ya del policía. Luego el policía puede decir "que no me lo creo, te detengo". Y lo detiene (Policía E/D/1)

Imagínate que, con los datos que me aporta, él me enseña un pasaporte, o algo, o me dice que es tal persona, llamo, me comunican que realmente tiene un expediente de expulsión incoado pero no está resuelto, con lo cual no procede detención para llevármelo a comisaría, pero porque le estoy dando credibilidad a que me está diciendo que es esa persona. Entonces, ¿te puedes llegar a fiar un poco por la situación, las pintas y tal? Sí, puede que sí. Si yo detengo a un tío, o sea, voy a identificar a un tío que estaba con una palanca en una joyería, al lado, con la palanca en la mano, y me dice soy Pepito Pérez y me enseña una cosa que no me queda claro, que no lo veo y encima ya no me voy a quedar a gusto pensando que a lo mejor el tío tiene antecedentes por robo con fuerza o por mil cosas, a ese me lo llevo. Lo que tú me decías de la mujer: la mujer me dice que es nosequé y nose cuantos, me enseña el abono de transportes, me enseña no se qué, hago la comprobación, el abono tiene la foto, que es un abono de transportes, pero bueno, tiene la foto, tiene el nombre. Llamo a sala: esa persona tiene incoado expediente pero todavía no está resuelto, y esa persona a lo mejor digo: sí, esta sí que me da confianza, si que creo que es la que dice ser y la veo buena, y la veo tal, y la dejo marchar (Policía SC/BPSC/2)

Cuando el policía decide efectuar un traslado a efectos de identificación, la persona es trasladada a comisaría, y una vez allí se efectúan las comprobaciones necesarias para tratar de saber quién es esa persona, y en qué situación se encuentra. Normalmente, esta información puede obtenerse a través de diferentes aplicaciones informáticas pero en las entrevistas se mencionan situaciones en las que al introducir los datos que ofrece el migrante no consta ningún tipo de información. En estos casos, se le toman las huellas y se le asigna un nuevo NIE (Número de Identificación de Extranjero), en base al cual se inician los trámites para la expulsión, asumiendo que carece de permiso de residencia. Los relatos hacen referencia a momentos en los que la persona detenida se niega a colaborar en el establecimiento de su identidad, dando datos falsos o permaneciendo en silencio. Esto es interpretado por los policías como una estrategia de los inmigrantes para dificultar el trabajo policial y, en último término, evitar ser expulsados.

Hay personas que están totalmente indocumentadas, no colaboran, no facilitan nada el trabajo, es muy complicado el encontrarlas, es muy complicado identificarlas (...) ¿cómo te llamas? [mueca] ¿dónde vives? [mueca]. Todo mudo, mudo. La colaboración es nula. (Policía E/D/3).

#### **4.2.2 Establecer la situación de irregularidad**

En la tercera de las situaciones mencionadas al principio, cuando un inmigrante identificado

en la calle posee un documento que establece su identidad, los policías pasan a comprobar si se encuentra en situación irregular.

Los policías que trabajan en la calle están en contacto permanente con otros compañeros que se encuentran en “sala” y que, a petición suya, acceden a las bases de datos y comprueban la información disponible acerca de las personas a las que se ha solicitado la documentación en un determinado momento. Como resultado de estas comprobaciones, los policías que están llevando a cabo una identificación pueden saber si a la persona que tienen delante le consta algún tipo de búsqueda o reclamación judicial, así como los trámites que ha efectuado en materia de extranjería. La mayoría de las veces, por lo tanto, la decisión sobre si detener o no detener se toma en base a la información recibida por este medio. En ocasiones, esta llamada también sirve para decantarse o no por la detención en la primera de las situaciones descritas anteriormente: en el caso de aquellas personas que están documentadas pero no con un documento oficial.

El problema de emplear este sistema para tratar de averiguar si un inmigrante se encuentra en situación irregular reside en los incontables fallos que presentan las bases de datos. Por un lado, los diferentes organismos públicos implicados en trámites de extranjería no comparten sus ficheros, por lo que los policías no siempre tienen acceso a toda la información relativa a una persona. Por otro lado, el ritmo de actualización de las bases de datos es muy lento, con lo cual puede ocurrir que una persona haya solicitado o incluso recibido un permiso de residencia, pero mientras el trámite no ha sido grabado en el sistema, la policía sigue considerando que la persona se encuentra en situación irregular. En el fragmento de entrevista que se muestra a continuación, uno de los funcionarios de la Delegación de Gobierno reconoce que ésta es una de las causas por la cual los policías a menudo detienen y abren expedientes de expulsión a inmigrantes que en realidad no se encuentran en situación irregular:

No se comparten claramente las bases de datos entre los diferentes organismos. Es decir, en las expulsiones intervienen varios organismos: interviene la policía, interviene también la delegación del gobierno e incluso interviene también la brigada, dependiendo. Entonces muchas veces no se anotan los datos en ADEXTTRA, a veces en el registro central de extranjeros, en el registro de penados y rebeldes, o en nuestra propia aplicación, que nosotros no compartimos los datos con ellos. Entonces a veces nos encontramos que la policía incoa un expediente a una persona, y nos llega a nosotros, y a nosotros ya nos aparece perfectamente que tiene concedido un permiso. La policía no sabía que tenía concedido un permiso porque no lo pueden comprobar, entonces nos manda una

expulsión que nosotros tenemos que proceder al archivo (...) esto ocurre a menudo, o sea, muchísimo. (Delegación del Gobierno 4)

Hay que tener en cuenta, además, que la principal base de datos relacionados con la extranjería, denominada ADEXTTRA, donde tanto la policía como otros organismos públicos vuelcan todos los trámites que realizan con personas extranjeras - solicitudes, permisos, caducidades, etc.-, proporciona información de estos trámites en orden cronológico pero no permite comprobar directamente si alguien se encuentra en situación regular o irregular. Cuando un policía llama por la emisora para saber el estado de un inmigrante, generalmente lo que recibe es el último dato grabado en su expediente, sin embargo este dato puede no ser el más relevante para conocer su situación. Todo ello provoca que en ocasiones se considere en situación irregular a personas que tienen un permiso de residencia.

La emisora sólo te dice: “último trámite en el 2009 por residencia por cuenta ajena caducado”. Pero es que, a lo mejor, anterior a ese trámite tiene concedida la residencia permanente, que eso me ha pasado, ¿eh? Porque le dicen el último trámite, van al final de la lista, y ven caducado: “residencia primera renovación por cuenta ajena, caducado”, y luego vas atrás y anteriormente había solicitado la permanente y se la habían concedido. Y claro, está manifiestamente ilegal, ilegalmente detenido (...) Lo que pasa que hay que saber interpretar, porque como toda base de datos tiene sus fallos, no necesariamente el último trámite es el que se corresponde con la persona actualmente, hay que mirar todos los trámites. Si todos están caducados pues esa persona está irregular, pero si alguno lo tiene concedido o en proceso de haberlo solicitado antes de tres meses, esa persona no se puede detener (policía E/D/4)

Las entrevistas muestran, además, que los policías en la calle no sólo llaman a sala para saber el estado de un inmigrante sino que muchas veces tienen dudas sobre si procede la detención o no, o sobre cuál es la forma correcta de actuar con determinados extranjeros. Estas dudas las resuelven llamando a grupos de extranjería o a la BPED, y tienen mucho que ver con la falta de formación que los policías que trabajan en la calle reciben sobre la materia de extranjería.

### ***La detención para el inicio del expediente de expulsión***

En el momento en que los policías constatan que un inmigrante al que se ha identificado en la calle se encuentra en situación irregular, lo que procede es iniciar un expediente para su expulsión, como se explicará en detalle en el siguiente apartado.

Para iniciar este expediente no se requiere necesariamente detener a esa persona, pero en

ocasiones la detención puede llevarse a cabo. Por lo tanto, es en el momento en que los policías tienen suficientes indicios de que se hayan ante un inmigrante en situación irregular cuando toman la decisión de si efectuar una detención.

Los policías reconocieron que antes se detenía a todos aquellos inmigrantes en situación irregular que no tuvieran ya una expulsión decretada, aunque se encontraran documentados, pero que raíz de la aparición de la circular 2/2012 se cambió la forma de proceder al respecto. Como se ha dicho, la circular destaca la improcedencia de detener a una persona por el “mero hecho de que en la diligencia de identificación” se constate que no tiene permiso de residencia, siempre que aquella pueda demostrar su identidad con algún tipo de documento, y además aporte un domicilio susceptible de comprobarse. Esto fundamentalmente implica que las personas en situación irregular que se encuentran documentadas no deberían ser detenidas, salvo que haya alguna circunstancia agravante que lo requiera.

En términos generales, los policías argumentan que, con aquellas personas documentadas, el inicio del expediente de expulsión se lleva a cabo sin proceder a la detención. En la práctica, esto se traduce en dos tipos de actuaciones: la más común es la de citar a la persona para que acuda a comisaría en otro momento para iniciar ese expediente; pero en ocasiones ocurre que directamente se le toman los datos y se inicia el expediente posteriormente, sin que la persona esté presente, acudiendo posteriormente los policías -generalmente los grupos de extranjería- a su domicilio a notificárselo.

Lo que está claro es que yo no voy a detener a una persona por el preferente cuando me está diciendo una circular de la dirección general de que no puedo detenerle, de que los pasos a seguir son los que tengo que seguir. Entonces si yo tengo que citarle, que es lo que se está haciendo ahora con normalidad, pues de 100 casos que antes se detenían a 80, pues ahora se detienen a 6, porque la mayoría vienen citados, pero tienen que venir (...) antes se podía detener a muchos que hoy no se detienen. (Policía SC/D/2)

Puede observarse, no obstante, que los dos requisitos que la circular menciona para no proceder a la detención –la documentación y el domicilio- han sido reinterpretados por los policías. En muchos casos, éstos no sólo hablan de la necesidad de que la persona esté documentada y aporte un domicilio comprobable de cara a no efectuar la detención, sino que se refieren en términos más amplios al hecho de que la persona les dé “fianza” o “fiabilidad” suficiente de que va a acudir a comisaría si se la cita o se la va a poder encontrar en su domicilio para notificarle el inicio del expediente de expulsión.

El problema de tomar la decisión sobre si detener o no detener en función de la confianza o

fiabilidad que da una persona, es que ello necesariamente conlleva un alto grado de discrecionalidad: aparte de detener a todas aquellas personas que poseen algún tipo de antecedente, los policías admitieron prestar atención a aspectos como el tipo de vivienda en la que el inmigrante vive o la gente con la que comparte domicilio. Valorar este tipo de cuestiones puede llevar a los policías a considerar que aquellas personas “fiabiles” son las que viven de acuerdo con las normas que imperan en la sociedad.

Si está irregular, y es una persona que tiene cierto arraigo, que ahí es donde ya entra en juego pues el trabajo de, en ese momento, poder decidir qué hacer con él. Pues hay que mirar qué tipo de persona es, si tiene arraigo, si tiene domicilio, si el domicilio que nos da efectivamente es donde vive, hay que comprobarlo. Si está lejos se puede comisionar a otro vehículo para que vaya a comprobar ese domicilio, comprobar si efectivamente vive allí, si en ese domicilio tiene arraigo... arraigo para nosotros es que lleve viviendo un tiempo prudencial, que viva con familiares, que tenga una vida más o menos normal, aunque esté irregular, puede estar viviendo de una manera normal, no tiene antecedentes, no tiene tal, efectivamente tiene ese domicilio, bueno pues, lo que se procede es a entregarle una citación, de la cual nosotros traemos copia firmada por él, para poder demostrar que ha quedado enterado de esa citación, para que se persone en estas dependencias (...) Extranjero que en la calle se me identifique con un documento oficial y me de fianza bastante de que se va a personar si le cito, para lo cual tengo que hacer ciertas comprobaciones como es domicilio, como es que no tenga antecedentes, como otras cosas, no le voy a traer detenido (...) Si voy a un domicilio y viven allí pues... me da igual, estamos hablando de extranjeros, si estamos hablando de extranjeros no pueden ser españoles, vamos a poner otra nacionalidad: pues viven 3 marroquíes, dos argelinos, tal, no son familia, viven allí, se van cambiando, camas calientes y tal... pfff, yo no tengo ninguna seguridad de que ese tío viva allí, igual vive allí que mañana no está, porque sabe que vamos a estar detrás de él, entonces en esos casos sí que me le traigo, y se viene detenido (Policía SG/D/2)

Una de las preguntas que cabe hacerse es si todos aquellos inmigrantes en situación irregular que antes de la circular eran detenidos y ahora no lo son, están realmente siendo citados o se les están tomando sus datos para proceder a iniciarles un expediente de expulsión. Lo lógico sería creer que no -en la medida en que las citaciones no interesan tanto en términos de “números” como las detenciones- y así parece reflejarse en las entrevistas. Como se ha mencionado, los grupos de extranjería de las comisarías de distrito pasaron a iniciar muchos

menos expedientes que antes. Sólo en la brigada de extranjería de una comisaría local admitieron mantener el mismo nivel de expedientes que tenían antes.

Lo mismo los expedientes no han bajado tanto, pero los detenidos sí, porque antes en teoría eran 40 expedientes, 40 detenidos. Y ahora lo mismo es 20 detenidos, y otros 20 expedientes, que hacemos sin detenidos. O sea, seguimos haciendo a lo mejor los 40 expedientes pero 20 preferentes con detenidos y otros 20 a lo mejor ordinarios, sin detenidos (Policía E/L/2)

### ***La detención para la supuesta materialización de la expulsión***

En el caso de aquellos inmigrantes que ya tienen una resolución de expulsión, resultado de un expediente iniciado previamente, la forma de proceder por parte de la policía es considerablemente diferente. La Ley de Extranjería establece que “expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional, se procederá a su detención y conducción hasta el puesto de salida por el que se deba hacer efectiva la expulsión. Si la expulsión no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, podrá solicitarse la medida de internamiento” (LO 2/2009). En la práctica, esto se traduce en una situación en la que una persona que tiene una resolución de expulsión en vigor puede ser detenida una y otra vez por la policía, con la excusa de tratar de expulsarla o de solicitar su ingreso en un Centro de Internamiento de Extranjeros.

Las entrevistas reflejan que en el pasado era muy común que los inmigrantes en posesión de un decreto de expulsión fueran detenidos en repetidas ocasiones, lo que incluso podía llegar a ocurrir más de una vez en un sólo día. Esto se explica dentro del contexto expuesto anteriormente en el que los policías buscaban hacer “números” y mejorar la estadística de detenciones, lo que claramente desembocó en una persecución de los inmigrantes en situación irregular. En concreto, aquellos que ya tenían una expulsión decretada, al admitirse su detención una y otra vez para solicitar su internamiento, se convirtieron en víctimas fáciles de este sistema, que les llevó a verse constantemente encerrados en los calabozos de alguna comisaría, a pesar de que en muchos casos se sabía que la expulsión no se iba a poder llevar a cabo.

A lo mejor salen por la puerta y lo detienen otra vez. Me ha pasado, ¿eh? De ponerlo en libertad a la una de la tarde, y a las seis de la tarde estar otra vez detenido (...) eso son casos que tienen ya decretada la expulsión, que eso es la pescadilla que se muerde la cola (Policía E/D/4).

Tú date cuenta que una persona que tiene un decreto de expulsión, le pides plaza



en el CIE, no le dan CIE y lo tienes que poner en libertad, sale por la puerta, al día siguiente lo vuelven a parar, otra vez: detenido. Eso al principio era pues... se detenía, a veces, dos o tres veces por cada dos semanas (...) Ha habido veces que tenía el mismo extranjero durante tres meses, ¿otra vez tú aquí? Bueno, venga, ya lo ponías en libertad porque sabías... en el CIE te decían que esa persona no se podía documentar y tal, contaba como detenido pero no conseguías expulsarlo. Entonces estaba viciado antes el procedimiento, no sé si me entiendes. (Policía E/D/1)

Este tipo de detenciones que se efectuaban de manera indiscriminada generaron bastantes conflictos en las comisarías de distrito entre los policías de los grupos de seguridad ciudadana, que detenían a los inmigrantes, y los policías de los grupos de extranjería, que los recibían una vez detenidos y se encargaban de solicitar plaza en el CIE. Estos últimos afirmaron no estar de acuerdo con la forma en la que los primeros actuaban, y se quejaron de que implicaba para ellos el tener que hacer un trabajo inútil, pues se sabía que estas personas a las que supuestamente se detenía para materializar la expulsión no iban a ser finalmente expulsadas.

Hay un decreto, le digo que no voy a poder hacer nada con esa persona por circunstancias las que sean, y a los tres días vuelve a venir detenido, y se lo vuelvo a decir, y ellos lo detienen, y vuelve a venir, y se tira viniendo... Había uno de Sierra Leona que, por circunstancias excepcionales, ¿no?, de allí, de cómo está el país y eso, esa persona no se hacía nada con él, nada más que entraba se iba, pero le detenían todo el rato. Entonces yo con eso no estoy de acuerdo, claro que no, y casos hay, ¿eh?, y la excusa, el objetivo que tienen ellos es que a esta persona hay que expulsarla, pero cuando tú le dices que eres el que lo vas a tramitar y no se le va expulsar, entonces su objetivo se queda sin validez, ¿no?, pues igual le detienen, o detenían, vamos. (Policía E/D/5)

Algunos policías de los grupos de extranjería incluso llegaron reconocer que hubo una época en la que se efectuaban detenciones de inmigrantes de manera indiscriminada y no siempre acorde con la legalidad.

Yo lo he vivido con los compañeros de igual a igual, porque a veces que la detención estaba un poco entre pinzas, decías “compañero, esto no procede”, y el compañero te lo presentaba igual: “no, no, yo lo detengo porque está ilegal y ya está”, y se iba (...) Es que estaba todo el mundo más o menos... todo el mundo sabía lo que hacía, porque luego los jefes también yo creo que han levantado la

mano mucho, que ha habido también muchas detenciones ilegales, que no procedían (Policía E/D/1).

En la actualidad no hay un estado de persecución tan marcado como el de antes, pero sigue habiendo cierta repetición de detenciones. Aparte de la mencionada disminución de las “redadas” de extranjeros, uno de los cambios que supuestamente han tenido lugar a nivel policial para evitar que esto ocurra, es una mejora de la información relativa al internamiento que se recoge en la base de datos ADEXTTRA: los policías reconocen que ahora se graban las notificaciones de denegación de internamiento y los motivos por los que se decidió no internar a una persona, así como el tiempo transcurrido desde que se internó a alguien y las razones por las cuales se le puso en libertad. En teoría, estos datos deberían ser suficientes para valorar cuando no se debe detener a una persona con un decreto de expulsión en vigor porque no va a ser internada en el CIE.

Pero ello no impide que una persona sea detenida en repetidas ocasiones, a pesar de habersele denegado el CIE o de haber estado internada previamente. En las entrevistas se refleja que esto ocurre principalmente por tres motivos: en primer lugar, debido los fallos ya mencionados que presenta la base de datos ADEXTTRA, que no siempre ofrece a los policías la información necesaria, porque no siempre la grabación se ha hecho correctamente.

En segundo lugar, una persona puede ser detenida sucesivas veces por la propia actitud de los policías, que en muchos casos consideran razonable volver a repetir todo el proceso con una persona a la que ya se le denegó el internamiento o que ya fue internada y puesta en libertad.

Los argumentos que emplean los policías para justificar esta segunda actuación son dos: por un lado, defienden que la situación de una persona puede cambiar de un momento a otro, y si en la base de datos no aparece claramente el motivo por el cual se denegó el internamiento, o este motivo es coyuntural, tiene sentido intentarlo de nuevo. Por otro lado, sostienen que los jueces, que son los que tienen la última palabra, no tienen un criterio claro a la hora de internar. Desde su punto de vista, el hecho de que un juez haya denegado el internamiento a una persona no significa que otro, ante las mismas circunstancias, no vaya a concederlo.

Vamos a ver, es una persona que está ilegal y la ley por lo visto te faculta eso, que lo puedas detener para tratar de expulsarlo. O sea, como no hay motivo o una cosa ahí... (...) hay veces que los jueces nos dicen y otras veces que no nos dicen nada de por qué no lo ingresan. Si a mí el juez me dice que no le ingresa porque tiene tres hijos aquí españoles y tal, no sé qué, bueno, pues entonces no lo detendría yo. Pero claro, tú en la comisaría no vas a saber las circunstancias de todo el mundo, entonces la patrulla que está en la calle tal, tú que estás aquí, pues tampoco tienes

por qué saber la vida de toda esta gente. Entonces, ¿pues qué haces? Lo detienes. Lo que tienes que hacer es pedirle CIE para tratar de expulsarlo. Que el CIE te lo deniega, pues ya está. Que te lo autoriza, pues lo pasas al juez. Entonces miramos en el archivo por si tuviéramos, ya te digo, algún auto de estos de por qué el juez no le ha internado otra vez, si es así el caso. Si no tenemos nada, pues como no sabemos, pues chico, pues otra vez al juzgado, que el juez lo pone en libertad, pues nada, pues dentro de dos semanas si lo volvemos a coger otra vez en principio está detenido. Ya te digo, si tuviéramos un auto ahí que dijera el juez “no le autorizó el internamiento porque tiene arraigo. Porque tiene arraigo familiar o lo que quieras”. Pues entonces, claro, lo pondrías en libertad (...) Como ya te digo, si fuera así que un juez dice no y eso va a misa, eso es para los restos. Pero como un juez dice no y otro dice sí. O como te dice la ley, que las circunstancias pueden cambiar, ¿no? de un momento a otro. Pues tú, a lo mejor, pues no sé, lo mismo estás de pareja de hecho, o yo que sé, y dentro de un año te cogen y ya no estás de pareja de hecho, de un comunitario de esos, ¿no? o sea que bueno, que en principio estás facultado para detenerlo e intentar expulsarlo (Policía E/L/2)

En tercer lugar, puede ocurrir que se detenga a las personas con decreto de expulsión en varias ocasiones cuando estas detenciones son empleadas con el objetivo utilitario de mantener alejadas de la calle a personas que resultan molestas o reinciden en comportamientos delictivos, a pesar de que los policías saben que no van a poder ser expulsados. El decreto de expulsión permite efectuar una detención que no podría llevarse a cabo si la persona en cuestión fuera nativa, aportando otro ejemplo más de la compleja posición de los extranjeros en el sistema policial. Aunque más adelante se volverá a abordar este asunto en detalle, cabe señalar que estos inmigrantes se encuentran en una situación de “limbo”: en el momento en que tienen algún antecedente no se les ofrecen oportunidades para la regularización, pero por sus circunstancias tampoco pueden ser expulsados, lo que les mantiene en un estado de marginalidad y subordinación en la sociedad receptora. Detenerlos una y otra vez puede ser una estrategia de los policías para hacerles la vida imposible y tratar de que abandonen el país por sus propios medios.

La persona esta es yonqui y la conocemos de sobra, ahora está en prisión y ya no... el número de delitos ha bajado un montón. Cuando lo vuelvan a poner en libertad, pues otra vez vendrá la gente a denunciar que le han robado en el coche el radiocasete. Bueno, en fin, como es inexpulsable, pues ahí sí que el trabajo que hago yo cada vez que lo detienen es en vano, porque claro, si es inexpulsable y está detenido, claro, infracción a la ley de extranjería, le metes el delito, le tienes que poner en libertad, como es inexpulsable, bah. ¿Qué es lo bueno? Que como

tiene un decreto de expulsión de muchos años, cada vez que lo veas por la noche, ¿Que hace por la noche? ¿Qué va hacer? Robando un coche. Pues lo detienes y fuera, por la mañana luego te lo encuentras lo pones en libertad, y fuera. Por lo menos estás seguro de que esa noche no ha delinquido, ¿sabes? Por lo menos eso sí está bien, que tengamos por dónde tirar, ¿sabes? Ya que por ejemplo si no le has visto robando el coche, pues te puedo detener por extranjería, ¿sabes? (...) sabemos que es de Argelia pero las autoridades de allí no lo documentan, entonces ¿que haces con él? Nada, no puedes hacer nada, cada vez que lo ves lo detienes y fuera. Le privas de su libertad para que no robe, y ya está (Policía E/D/1).

#### **4.3 EL INICIO DEL EXPEDIENTE DE EXPULSIÓN**

Tras la constatación de que una persona se encuentra en situación irregular, son generalmente los policías de los grupos o brigadas de extranjería los que se encargan de iniciar e instruir su expediente de expulsión. A grandes rasgos, el procedimiento transcurre de la siguiente manera: Una vez se ha iniciado el expediente y se le ha notificado a la persona involucrada el acuerdo de iniciación, se abre un plazo para que la persona o su representante presente alegaciones ante la infracción que la policía le atribuye, y se propongan las pruebas. Después la policía puede acordar la apertura de un periodo para la realización de las pruebas propuestas, en caso de ser éstas admitidas. Concluida la prueba, la policía formula la propuesta de resolución en la que se fijan los hechos, la infracción que constituyen y la sanción que la policía propone que se imponga. Esta propuesta de resolución se envía a la Delegación de Gobierno en Madrid, junto a todos los documentos, alegaciones e informaciones que se hayan recabado a lo largo del procedimiento. En función de todo esto, la Delegación de Gobierno decidirá si esa persona recibe finalmente un decreto de expulsión.

Con el objetivo de simplificar, en este trabajo se ha empleado hasta ahora con carácter general el término “expediente de expulsión”, pero es necesario hacer una matización: el expediente administrativo que se le inicia a una persona en situación irregular es, desde la aprobación de la última ley de extranjería, un “expediente sancionador” que puede ser, como lo expresan los propios policías, “de expulsión” o “de multa”. En el momento del inicio, la policía avanza la calificación que cree que corresponde a la infracción cometida, y la sanción que en principio se podría imponer al infractor: la expulsión o la multa. Tras la instrucción de ese expediente, en función de los datos recabados y las alegaciones recibidas, la policía propone a la Delegación de Gobierno que esa persona reciba una expulsión o una multa, pudiendo en este caso proponer una sanción diferente de la que se había avanzado al inicio del expediente. Por lo tanto, hasta el final del procedimiento sancionador no se sabe si ese expediente lo es “de

expulsión” o “de multa”. La Delegación del Gobierno puede posteriormente confirmar la sanción que la policía propone, modificarla, o dejarla sin efecto, es decir: decretar a la persona una expulsión, imponerle una multa, o archivar el procedimiento.

Como ya se ha mencionado, en la última reforma de la ley de extranjería se estableció que la sanción que corresponde a una persona que se encuentra en situación irregular no es la expulsión, sino la multa, y que la expulsión sólo se podrá aplicar en ciertos casos, en atención al principio de proporcionalidad (es decir, cuando haya alguna circunstancia agravante). Aunque la Delegación de Gobierno es el organismo encargado en último término de valorar cuando es proporcional decretar una expulsión, los policías que inician e instruyen el procedimiento sancionador tienen que considerar las circunstancias particulares de la persona, y de alguna manera anticiparse a la decisión de la Delegación del Gobierno en torno a esta proporcionalidad. Esto lo hacen en tres momentos diferentes: 1) con la decisión de si ese expediente sancionador se inicia por el procedimiento ordinario o preferente. 2) con la decisión de si proponer que esa persona reciba una expulsión o una multa. 3) con la decisión de si deben imponer alguna medida cautelar.

En este apartado, se analiza cómo los policías de los grupos y brigadas de extranjería deciden cómo actuar en torno a estos tres aspectos.

#### **4.3.1 La elección entre el procedimiento ordinario y el preferente**

La posibilidad de tramitar los expedientes de expulsión por el procedimiento preferente se introdujo con la LO 8/2000, para facilitar que determinadas expulsiones pudieran ser efectuadas en un periodo de tiempo muy corto. Tal como se recogía en esta ley, la tramitación de expedientes de expulsión por una serie de infracciones “muy graves” y “graves”, entre las que se incluía el carecer de permiso de residencia, tenía carácter preferente.

Con la aprobación de la LO 2/2009 vieron la luz algunos cambios que limitan el empleo del procedimiento preferente en los casos en que la infracción se limita a carecer de permiso de residencia. En concreto, en los expedientes que se tramitan por esta causa, el procedimiento preferente pasó a ser aplicable sólo en aquellos casos en los que se da alguna de las siguientes circunstancias: que haya riesgo de incomparecencia; que el extranjero dificulte la expulsión; o que el extranjero suponga un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Tras la aprobación de la LO 2/2009, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dictó la circular 1/2010, de la que ya se ha hablado en este capítulo. En este documento se hace una interpretación de estos “conceptos jurídicos indeterminados” (Aja, 2012, p. 250) en función

de los cuales la policía tiene que decidir si decantarse por el procedimiento ordinario o el preferente. Esta interpretación se basa, a su vez, en el artículo 62.1 de la ley de extranjería, donde se establecen las circunstancias que los jueces deben tomar en consideración a la hora de valorar la proporcionalidad de decretar un internamiento. Así, en la circular se establece que el expediente será tramitado por el procedimiento preferente cuando se den las siguientes circunstancias: que el extranjero carece de domicilio fijo y estable, carece de documentación o porta documentación caducada, y tiene alguna sanción previa o ha incumplido una salida obligatoria.

Tal como se recoge en la ley, para iniciar los expedientes de personas que se encuentran en situación irregular debería ser empleado por norma general el procedimiento ordinario, mientras que el uso del preferente estaría limitado a una serie de situaciones en las que se da algún agravante. En la práctica, sin embargo, los policías reconocen que la mayoría de los expedientes son iniciados por el procedimiento preferente.

Los casos en los que los policías mencionaron iniciar los expedientes por el procedimiento ordinario son aquellos en los que la persona presenta un pasaporte y no tiene antecedentes de ningún tipo. Esta distinción, sin embargo, parece ser mucho más clara desde la publicación de la circular 2/2012 que, como se ha visto, cambió la forma de actuar de los policías en materia de detenciones: básicamente, ahora se emplea el procedimiento ordinario con las personas a las que no se las detiene (se las cita o se las notifica posteriormente) y el preferente con aquellas que son detenidas en comisaría. Antes, en la medida en que se detenía también a aquellas personas que se encontraban documentadas, muchos policías empleaban directamente el preferente en todos los casos, porque consideraban que podían elegir hacerlo así.

Cambió la cosa por la circular esa que sacó la DGT diciendo que no se lo detuviera, pero al que se le detiene porque va indocumentado, pues aquí por norma, preferente (...) Ahora, si no tiene antecedentes, va documentado, va con su pasaporte y tiene un domicilio, pues bueno, ahora se le está haciendo un ordinario. No se le detiene. Antes sí se le detenía y ahora no. (Policía E/L/2)

El preferente, al que lleva pasaporte, ahora ya no se hace, antes al que llevaba pasaporte sí. Como eres instructor, si quieres lo haces o no lo haces, o directamente haces un ordinario, ya va en función del instructor, no hay unas pautas, ¿sabes?, donde no te puedas salir. Tú tienes un margen (Policía E/D/6)

Es probable que esto haya provocado que los expedientes iniciados por el procedimiento ordinario y preferente se hayan equilibrado un poco con la publicación de la circular. Así lo

han afirmado algunos policías, aunque no hay cifras al respecto. Sin embargo, como se ha dicho, los policías reconocen que sigue habiendo más preferentes, y ésto puede explicarse de dos maneras:

En primer lugar, muchos policías afirman que los inmigrantes a los que tienen que iniciarles un expediente de expulsión generalmente presentan alguna de las características que hacen que la balanza se incline hacia el procedimiento preferente: bien carecen de documentación o domicilio conocido, o han sido sancionados previamente. Sin embargo, conviene matizar estas cuestiones.

Por un lado, la razón fundamental para iniciar el procedimiento preferente parece ser el hecho de que las personas carezcan de documentación. No obstante, es importante considerar, como se ha señalado en el apartado anterior, que muchas veces los inmigrantes son identificados por la calle y directamente trasladados a comisaría por carecer de documentación, para comprobar su identidad, y el inicio del expediente se realiza a continuación. Sin embargo, por el hecho de que la persona no lleve la documentación encima (los propios policías reconocen que muchas veces la dejan en casa por miedo a perderla o porque desconocen la obligación de llevarla encima), es discutible que eso sea indicativo de que existe riesgo de incomparecencia o que el extranjero esté dificultando la expulsión, y mucho menos que suponga un riesgo para el orden público.

Las entrevistas muestran que hay ocasiones en las que los policías pueden facilitar que las personas obtengan su documentación en el momento en que se encuentran en comisaría, y de este modo iniciarles un procedimiento ordinario. Pueden facilitar que alguien les traiga su pasaporte o su documentación, pero hay veces que nadie se lo puede traer. Algunos policías lo ven más como un premio que los policías otorgan que como un derecho de la propia persona.

Realmente esas personas no llevaban siquiera el pasaporte encima por miedo a perderlo. Sí, la mayoría lo tenían en casa pero no vivían con familiares ni amigos, nadie se lo podía traer a comisaría, y una vez ya detenido en dependencias pues el instructor no se va a desplazar al domicilio de nadie, porque si estás solo, o no tienes medios, pues... (Policía E/D/6)

Si tiene antecedentes directamente no pregunto, procedo a la expulsión y ya está, no te voy a mentir, pero si veo que no tiene nada a lo mejor me bajo a hablar con él o con ella y me puede decir, mira, vivo con mi novio, llámalo, y tiene el pasaporte. Pues si me trae el pasaporte y está detenido pues le hago un ordinario ¿sabes? Que es menos lesivo para esa persona (Policía E/D/1)

Por otro lado, otro motivo fundamental para iniciar el preferente es que la persona haya sido sancionada con anterioridad. Pero hay que tener en cuenta que muchos policías interpretan que sólo el hecho de que a la persona ya se le haya iniciado un expediente ordinario en el pasado es suficiente motivo para pasar al preferente, aunque las circunstancias de la persona no hayan cambiado. No es raro que con la cantidad de detenciones indiscriminadas de extranjeros que ha habido en el pasado, la mayoría de ellos ya cuenten con un inicio de expediente anterior.

Cuando has iniciado a un extranjero un expediente ordinario y ha desembocado en nada (...) ¿Entonces qué haces? Pues tienes que iniciarle un nuevo procedimiento de expulsión y ya sólo cabe el preferente, ¿sabes? Incluso un extranjero que tenga iniciado un procedimiento ordinario o preferente de expulsión y haya recaído en una resolución de multa y esté perfectamente notificado y demás, puedes volver a detenerlo pasados 15 días desde la notificación de la multa (Policía E/D/4)

Aparte de lo dicho hasta ahora, hay un segundo motivo claro por el que los policías inician más expedientes por el procedimiento preferente que por el ordinario, y es simplemente la falta de conocimiento y de formación acerca del procedimiento que deben aplicar. Muchos policías reconocieron emplear el preferente de manera casi automática, empleando un argumento básico: ante la duda, el preferente.

Pues eso también hay muchas lagunas ahí, porque no lo explican mucho, y todo el mundo yo creo que por miedo hace el preferente, o sea por... no... como no saben muy bien, ¿no? Ante la ignorancia pues haces lo que... entonces se hace el preferente siempre, el ordinario se puede hacer cuando se dan... el preferente se hace cuando hay ciertas circunstancias, que haya riesgo de incomparecencia, que vaya a dificultar la expulsión, cosas así, entonces haces el preferente. Pero si es un tío que no tiene antecedentes, que está documentado y tal, se le puede hacer el ordinario, yo he hecho ordinarios, sí, vamos, y no pasa nada (Policía E/D/5).

La fiscal de la Secretaría General técnica de extranjería en una charla en el colegio de abogados lo dijo muy claro: el tema de extranjería es más complejo jurídicamente de lo que parece y los funcionarios que tratan esto no tienen formación, no tienen formación (...) En comisarias, pues es posible que hay inspectores que tengan una cierta... pero claro, para empezar, no todos los inspectores son licenciados en derecho, eso para empezar, muchos de ellos ni diplomados, porque para ser inspector de policía no tienes por qué ser licenciado en derecho. Entonces claro, una materia compleja que la pretendan solucionar a base de unas circulares, instrucciones o no sé qué, apaga y vámonos, porque lo



lógico es que existiendo la jurisprudencia que existe no abran procedimientos preferentes e incoen expedientes de expulsión por mera estancia irregular, salvo que efectivamente confluyan otros factores (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Las diferencias más importantes que presentan los procedimientos ordinario y preferente son las siguientes:

En primer lugar, aunque ambos procedimientos admiten la adopción de ciertas medidas cautelares en la fase de tramitación (de las que se hablará más adelante), sólo el procedimiento preferente permite la detención en un CIE.

En segundo lugar, con el procedimiento ordinario las personas disponen de un plazo de quince días para presentar alegaciones mientras que con el procedimiento preferente este plazo se reduce a 48 horas.

En tercer lugar, en el procedimiento ordinario, en caso de que el expediente se resuelva con la expulsión, hay un plazo de cumplimiento voluntario de la misma. Este plazo, que no existe en el procedimiento preferente, oscila entre los 7 y los 30 días.

Por último, en el procedimiento preferente al extranjero se le proporciona asistencia letrada de oficio, mientras que en el procedimiento ordinario ésta no siempre se proporciona.

Estas diferencias determinan que el empleo del procedimiento preferente por parte de las policías tenga considerables desventajas para los migrantes. La más importante de ellas es la posibilidad de ser detenido en un Centro de Internamiento aún antes de contar con una orden de expulsión en firme. En el capítulo 6 se abordará este asunto más en detalle.

Otro aspecto que determina que el procedimiento preferente sea más lesivo para los migrantes es que el plazo de alegaciones se reduce a 48 horas. En este tiempo, los abogados tienen que recabar toda la información acerca de la persona y los documentos necesarios para tratar de que no se le decrete la expulsión. Muchos abogados consideran que se trata de un plazo muy corto para recopilar las informaciones necesarias.

A pesar de lo anterior, hay una importante desventaja que presenta el procedimiento ordinario frente al preferente: no en todos los casos en los que se inicia un expediente empleando este procedimiento se asigna a la persona un abogado de oficio, ya que no siempre se procede a la detención. Esto puede determinar que la persona no presente alegaciones:

Cuando suele ser un ordinario, si es que las presenta un abogado, porque la mayoría de las veces ni presentan alegaciones estas personas, al no ser

obligatoriamente en presencia... iniciar el procedimiento en presencia de un abogado, pues muchas veces estas personas dejan pasar el tiempo simplemente y no presentan alegaciones (Policía E/D/6)

El coordinador del Servicio de Orientación Jurídica de Extranjería Municipal de Madrid (SOJE), defiende que a este servicio llegan extranjeros a los que les han iniciado un expediente por el procedimiento ordinario sin asignarles un abogado de oficio. Estas personas la mayoría de las veces no han sido debidamente informadas de su situación y no son conscientes de que tienen que presentar unas alegaciones para defenderse frente a una posible expulsión.

El ordinario no requiere de asistencia letrada, pero por un motivo fundamental: sí que te va a conllevar una expulsión, pero como no hay detención del extranjero sino que la policía dice "ay, nos acompaña usted a comisaría que le vamos a notificar una cosa" y el extranjero va y se lo notifican, no hay presencia letrada. (...) ¿Qué es lo que hacemos también, por ejemplo, en mi servicio? Cuando nos llega alguien, "oiga, que me han incoado una orden de expulsión, procedimiento ordinario, y no he tenido letrado". Nosotros desde nuestros servicios llamamos a la guardia, viene un letrado de la guardia, le atiende, le hace las alegaciones y empieza con el procedimiento ya desde el principio sin haberle asistido en la comisaría, ¿vale? Pero está con el procedimiento igual (...) A mi servicio llegan menos porque la policía ya al final a requerimiento nuestro les daba un papelito diciendo, tome la orden de expulsión y este papelito, y en el papelito ponía la dirección, calle General Castaños número uno, que es donde está el SOJE de extranjería general. Entonces suelen acudir (...) Algunos llegan el día antes de que venzan los 15 días, cuando no te llegan dos días después que han vencido, con lo cual ya poco puedes alegar (Coordinador SOJE)

#### **4.3.2 Propuesta de expulsión o de multa**

En el momento en que se inicia el expediente sancionador a una persona en situación irregular, la policía hace constar cuál es la sanción que, en principio, correspondería a esa persona: la multa o la expulsión (y, dentro de ésta, el número de años de prohibición de entrada). En términos generales, los policías se refieren a los expedientes iniciados por el procedimiento ordinario como "expedientes de multa" y a los iniciados por el procedimiento preferente como "expedientes de expulsión". Esto quiere decir que generalmente cada uno de los procedimientos está orientado a la imposición de una sanción diferente, aunque el procedimiento ordinario puede ser iniciado también de cara a imponer la expulsión.

Una vez instruido el expediente, cuando la policía está en disposición de las alegaciones y supuestamente ha recabado informaciones en torno a la persona, puede modificar su valoración inicial, y formular una propuesta de resolución –a la Delegación del Gobierno- en la que propone que se imponga a la persona una sanción diferente de la que consideró en un primer momento: es decir, que puede cambiar de la expulsión a la multa, o viceversa, y dentro de la expulsión puede modificar el número de años de prohibición de entrada que le corresponderían a la persona en caso de ser expulsada. En la práctica, sin embargo, parecen ser muy pocas las ocasiones en las que la policía decide adaptar su valoración final a las circunstancias concretas del caso. Desde la Delegación del Gobierno, este tipo de actuación policial es interpretada como una forma de ahorrarse trabajo.

O sea, es una cuestión de comodidad (...) En vez de pararse y decir: “joder, pues hay que modificar el escrito, yo creo que esto tendría que ser tres años, o mira, mejor vamos a hacer una propuesta de multa y tal...”, no: “Joder, es que le hemos incoado ya la expulsión, si le incoamos multa habría que archivar la incoación y volverle a incoar multa, buah, que cantidad de curro, nada nada, sigue pa’adelante, ya lo archivará la delegación”. O sea, que no es tanto por intentar putear al extranjero, sino que simple y llanamente pues es una cuestión de intentar ahorrarse... trabajar lo menos posible. (Delegación del Gobierno 4).

Los policías, por su parte, reconocen no hacer mucho caso a las alegaciones, a no ser que en las pruebas se presente algún documento que les obligue a cambiar su valoración de los hechos y modificar la propuesta.

Normalmente las alegaciones no suelen decir nada porque son alegaciones de estas genéricas, que el abogado considera que en vez de expulsión le hagamos una multa, ¿no? Bueno. Entonces pues como no desvirtúa en nada el hecho, si el tío tiene antecedentes, que muchas veces, pues lo proponemos para la expulsión. Hacemos la propuesta a la delegación y eso (...) A lo mejor alguno si te dice que tiene hijos en España y tal, bueno, ¿entonces qué haces? le podrías pasar ordinario y ponerle una multa, no vas a dejar a un niño sin padre en este caso, ¿no? (...) En ese momento el instructor, ya te digo, si el abogado nos presenta pruebas fehacientes, ya te digo: el libro de familia, pues entonces se suele cambiar, pero vamos, la mayoría de los casos, el 90% o más, son expedientes de expulsión, se tramitan con expulsión y ya está (Policía E/L/2)

En la medida en que la mayoría de los expedientes son iniciados por el procedimiento preferente, también la mayoría terminan con una propuesta de expulsión, es decir, que la policía propone a la Delegación del Gobierno que al extranjero se le decrete una expulsión.

Como se verá en el capítulo siguiente, la Delegación de Gobierno no siempre hace caso a estas estas propuestas. En su lugar, puede decretar una sanción de multa o archivar el procedimiento. Esto pone en evidencia que la policía no siempre es capaz de asumir que la sanción principal que corresponde a un inmigrante en situación irregular es la multa, y propone la expulsión indiscriminadamente.

Otro de los aspectos que llaman la atención en torno a este asunto es que algunos policías mencionaron que, en la época en la que se producían tantas detenciones de inmigrantes en situación irregular, iniciaban muchos expedientes pero no llegaban a formular las propuestas a la Delegación del Gobierno. Hay que tener en cuenta que la instrucción de los expedientes y la realización de las propuestas implica considerable papeleo para los grupos de extranjería, y este trabajo se compagina con el inicio de los expedientes de las personas que están detenidas. Algunos de ellos defendieron que en la época en la que tenían mucha carga de trabajo no eran capaces de realizar las dos tareas, y dejaban las propuestas sin hacer. Esto quiere decir que un gran número de inmigrantes que supuestamente fueron detenidos con el objetivo de ser sancionados o expulsados, nunca tuvieron ninguna posibilidad de serlo, porque sus expedientes nunca llegaron a la Delegación del Gobierno. A los seis meses, el expediente iniciado caducaba y, si volvían a ser detenidos, simplemente se les iniciaba otro.

Entonces se hacía el trabajo, pues...como tienes un tiempo, porque no puedes tener detenida a una persona porque sí, entonces tienes que tramitar las cosas, y te seguían entrando [detenidos], mientras tú estabas terminando esos 20, seguían entrando más, entonces pues se hacía lo mínimo digamos, lo mínimo indispensable (...) Ahora sí, por ejemplo, llevamos al día las propuestas de expulsión, y antes no, porque antes no había... no tenías un momento para hacer propuestas (...) Tú hacías el trámite, Delegación tiene 6 meses para resolver, pero en esos 6 meses resuelve si tú le has mandado la propuesta, si tú no le has mandado nada, a delegación no le llega nada y no resuelve nada, no tiene nada que resolver, entonces en 6 meses ese extranjero está otra vez ilegal, porque le ha caducado esa incoación (...) Se hacían muy pocas, se hacía alguna pero... es que no tenías tiempo, no podías por hacer una propuesta y dejar a un tío detenido. Además, nosotros no tenemos horario de noche, y por la noche todo lo que entraba, de detenido, me refiero, la guardia no lo hace, sólo estamos nosotros, entonces nosotros no estamos por la noche, entonces si entra un extranjero a las 8 y sólo está por extranjería, no va a estar aquí dos días, entonces lo hacíamos rápido, entonces no vas a dejar a ese tío detenido por hacer una propuesta (...) entonces sí, algún momento sacabas y hacías alguna, pero eran muy pocas, y luego iban caducando, las de seis meses antes ya iban caducando, entonces iban

caducando, iban caducando, ibas haciendo alguna y era pues eso, no se llevaba al día. Ahora eso se lleva al día, se hacen todas las propuestas (Policía E/D/5)

### **4.3.3 Las Medidas Cautelares**

Cuando se inicia un procedimiento sancionador, el policía que lo instruye puede adoptar una serie de medidas cautelares (aparte del internamiento en un CIE, que sólo puede adoptarse cuando el expediente se inicia por el procedimiento preferente, y del que se hablará más adelante). Estas medidas son concretamente tres: la retirada del pasaporte, las presentaciones periódicas y la residencia obligatoria en un determinado lugar.

Desde el punto de vista de la policía, la retirada del pasaporte facilita mucho la expulsión porque permite tener a la persona documentada en el momento en que su expediente se resuelve con una orden de expulsión. Tal como lo expresó uno de los policías: “Con esta carta de expulsión y tu pasaporte yo ya tengo todas las papeletas para expulsarte” (Policía E/D/4). Las otras dos medidas, por su parte, permiten tener a la persona localizada para llevar a cabo la expulsión: se le exige a la persona que acuda a comisaría cada cierto tiempo o que resida en el lugar en que resida actualmente y comunique sus cambios de domicilio.

En la práctica, no todas las comisarías llevan a cabo este tipo de medidas. Su implementación parece depender mucho de la elección particular de los jefes. Asimismo, los criterios que se emplean para decidir cuándo se imponen este tipo de medidas vararían mucho entre unos grupos y otros: hay grupos que deciden retener el pasaporte siempre y otros que valoran la “fiabilidad” de la persona. Por otra parte, todas las comisarías afirman que este tipo de medidas se han comenzado a adoptar recientemente, lo que puede deberse a un intento policial de impulsar las llamadas expulsiones exprés (expulsiones sin pasar por el CIE), de las que se hablará en el capítulo séptimo.

Nosotros antes no lo hacíamos, no sé por qué, por la manera de trabajar de la brigada esta, no se hacía. Ahora sí, ahora todo el que viene con pasaporte, cuando le incoamos, se lo retenemos, o sea, se lo incautamos (...) independientemente [de que tenga antecedentes] (...) Nosotros, por ejemplo, presentaciones periódicas no ponemos nunca. Esa medida cautelar no la estamos usando ahora, no sé por qué. El jefe dice que no. Lo del pasaporte sí, por ejemplo, las presentaciones periódicas no. Que otra comisaría lo mismo lo hace, ¿por qué? Porque el jefe tiene otro criterio, tiene otra idea, tiene lo que sea, y lo hacen, pero vamos aquí nosotros presentaciones periódicas no se hace (...) Ya te digo, llevo ocho años aquí, antes no se hacía, y a lo mejor pues hace un par de años. Dijo que bueno, que se hiciera, pues se hizo (Policía E/L/2)

A veces cuando el extranjero... por ejemplo, en este caso, que veas tú como instructor del expediente de expulsión que se va un poco a escaquear (...) " Sí, sí, vivo ahí", y luego es mentira. Entonces pues en esos casos sí que les retengo el pasaporte (...) Hombre, el pasaporte siempre que lo retengo adoptas otras medidas cautelares, como son las presentaciones periódicas. Pues te tienes que presentar aquí los días 5 y 20 de cada mes, si quieres recuperar tu pasaporte (Policía E/D/4)

En principio, estas medidas cautelares se mantienen hasta que la Delegación del Gobierno resuelve el expediente de esa persona, y en caso de que no se decrete la expulsión la persona debería poder recuperar su pasaporte sin mayores consecuencias. Sin embargo, las medidas cautelares se han estado utilizando, no se sabe con qué frecuencia ni en cuantas comisarías, como una forma de meter a los inmigrantes en un círculo vicioso: los policías se quedan con su pasaporte como medida cautelar, y si no se resuelve la expulsión, en lugar de mandarles el pasaporte les hacen ir a por él para volver a abrirles otro expediente, que probablemente ya sí se resolverá con una expulsión, como se verá en el siguiente capítulo.

Yo me he encontrado, por ejemplo, en la comisaría de Aranjuez, a unos ciudadanos chinos les retiraron el pasaporte, les hacían ir a la comisaría a firmar como medida cautelar. Y allí iban. Cuando pasaron los seis meses no se resolvió y no les devolvieron el pasaporte. Entonces yo dije, " pero bueno, les tendrán que enviar el pasaporte", " No, no, tiene que venir aquí a recogerlo". Digo "bueno, pero si va a recogerlo le van a abrir ustedes otro expediente de expulsión", dice "Claro", "¿y van a acordar otra vez la retención del pasaporte?", dice "sí", digo: "pues entonces ¿Que estamos, en un bucle? ¿Esta persona ya no puede hacer nada o qué? Porque necesitas el pasaporte para todo, incluso para pedir la residencia por arraigo, que a lo mejor esa persona ya podía acceder a ella. Pues no, se quedó así, no hubo forma (Abogado 1).



## **5 LA RESOLUCIÓN DE EXPULSIÓN**

### **5.1 SITUACIÓN IRREGULAR, ¿MULTA O EXPULSIÓN?**

Ya se ha dicho en varias ocasiones que la sanción que corresponde imponer a una persona que se encuentra en situación irregular es la multa, pudiendo decretarse la expulsión sólo en aquellos casos en los que sea proporcional hacerlo así. El “principio de proporcionalidad” como criterio fundamental para decretar la expulsión se introdujo en la ley de extranjería en su última reformulación, en el año 2009, y ello fue consecuencia de la jurisprudencia que se desarrolló fundamentalmente en los años 2006 y 2007. Durante estos años, varias sentencias del Tribunal Supremo declararon que para que la expulsión esté justificada tienen que darse “otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias” (STS 128/2006), además de la permanencia en situación irregular.

Es a partir del año 2008 cuando la Delegación del Gobierno de Madrid, el organismo encargado de resolver los expedientes de expulsión, comienza a tener en cuenta las circunstancias particulares de la persona a la hora de decretar la expulsión, adaptándose a la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo y desarrollando en la práctica el “principio de proporcionalidad”. Hasta entonces, todos los expedientes por estancia irregular que se resolvían tenían como resultado la expulsión, pero desde entonces se han ido equiparando progresivamente las expulsiones y las multas.

Hasta el año 2008 nosotros veníamos aplicando en todos los momentos de situación de estancia irregular, la medida de expulsión, porque entendíamos que si le poníamos la multa no quedaba corregido el interés jurídico, o no quedaba corregida la situación que el interesado había incumplido. (...) A partir del año 2006-2007 empiezan las primeras sentencias del Supremo y entonces cambian el criterio también los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia, y lógicamente nosotros adaptándonos también a esos criterios jurisprudenciales pues modificamos el criterio y entonces aplicamos la sanción de multa en lugar de la sanción de expulsión, en determinados supuestos, salvo que concurren algunas otras circunstancias específicas para inclinarnos por la resolución de expulsión y no la de multa (...) Y esto no empezamos a aplicarlo pues hasta finales del año 2008, mitad del año 2008, y ahora pues últimamente sí,



lo estamos ya aplicando con todo rigor, hasta el punto de que en la actualidad pues estamos ya, por situación de estancia irregular, decretando tantas expulsiones como multa. Incluso ya más estamos haciendo multas que expulsión (Delegación del Gobierno 1)

El hecho de que se comenzaran a decretar multas trajo consigo ciertos cambios en la organización del servicio de expulsiones de la Unidad de Extranjería de la Delegación del Gobierno: en el año 2008 se creó una “sección de multas”, que a partir de ese momento se encargaría de todos los trámites relacionados con la imposición de este tipo de sanción. Por otro lado, coincidiendo más o menos en el tiempo, el servicio de expulsiones se vio reforzado con más personal, y sus diferentes cometidos (valoración, grabación de datos, notificación) se repartieron entre diferentes grupos de funcionarios.

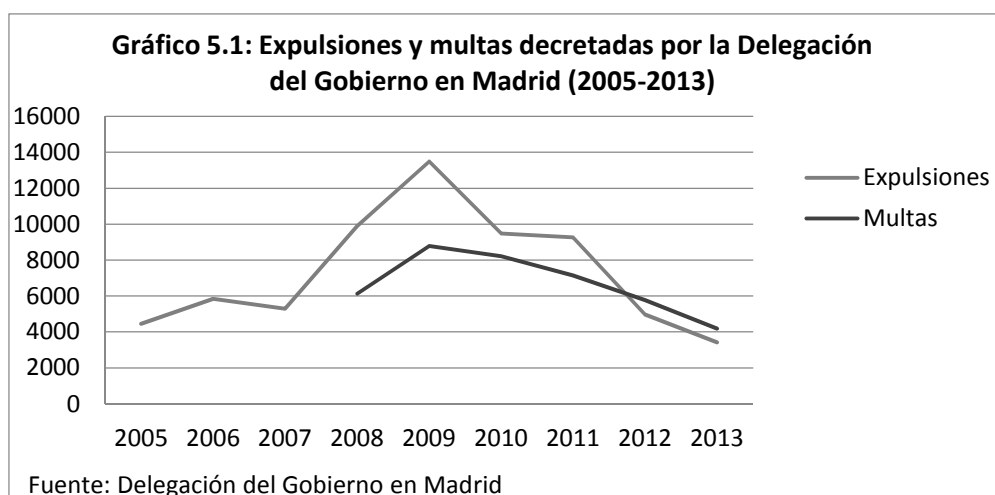
Todo ello permitió que progresivamente operara una transformación fundamental en la forma de hacer las cosas hasta ese momento. Básicamente, el cambio supuso que a partir de entonces se empezase a hacer frente a la carga de trabajo que tenía la oficina. Antes de que esto ocurriera, durante varios años consecutivos, las propuestas de expulsión que se recibían no podían ser asumidas por el personal disponible, lo que provocó una situación que ha sido descrita por uno de los funcionarios como “imposible” y “caótica”: la gran mayoría de los expedientes que iniciaba la policía caducaban en la Delegación del Gobierno sin haber sido notificados a tiempo. Hay que tener en cuenta que a los seis meses de la fecha de inicio del expediente, si el decreto no ha sido notificado, el procedimiento caduca.

Al principio, cuando yo llegué aquí en el 2004, prácticamente no se notificaba absolutamente nada, era un desastre absoluto, yo creo que cuando empezó la cosa a ponerse un poco más seria fue ya en el 2009, pero era caótico. Es decir, yo cuando entré aquí había un atasco de prácticamente nueve meses de expulsiones sin resolver, todo estaba caducado, o sea no se podía echar absolutamente a nadie ni se notificaba nada (...) [durante] prácticamente dos años y medio, tres años. Yo recuerdo tener una mesa ahí, una mesa inmensa llena de tacos, tacos desde abajo hasta aquí, tacos de expulsiones (...) Eso prácticamente nada más llegar, y durante dos años fue así, era imposible, éramos solamente dos personas para toda la Comunidad de Madrid, era imposible, es que lo único que hacíamos era urgente, realmente, las otras, hacías unas pocas de Pozuelo, y te caducaban de Coslada, Fuenlabrada y Torrejón, era imposible. Simplemente por una cuestión de personal, no había personal, caducaban prácticamente 60 por cien, 70 por cien, era imposible, o sea, no... Era inmanejable. (Delegación del Gobierno 4)

Durante el tiempo en que se mantuvo esta situación, los inmigrantes en situación irregular que eran detenidos por la policía con el supuesto objetivo de ser expulsados nunca llegaban a recibir un decreto de expulsión. Esto quiere decir que las personas podían ser detenidas una y otra vez sin ninguna motivación real, ya que en la práctica esas detenciones no daban ningún resultado. Los propios trabajadores de la Delegación del Gobierno admiten que eso pasaba.

Del año 2004 hasta el 2008, o por ahí, había gente que le detenían por la calle, le incoaban un expediente de expulsión, el expediente desde aquí no lo resolvíamos, caducaba, al caducarle le volvían a incoar otro, volvía al caducar, le volvían a incoar otro, volvía al caducar, y a lo mejor tenía cinco así (Delegación del Gobierno 4)

El gráfico 5.1 muestra las expulsiones y las multas decretadas por la Delegación del Gobierno en Madrid desde el año 2005 al año 2013, y permite hacer dos observaciones: En primer lugar, se comprueba que el año 2009 fue en el que se registró el mayor número de expulsiones decretadas, con un total de 13.483. Esto probablemente tiene dos causas: por un lado, como se acaba de explicar, fue a partir de entonces cuando el servicio de expulsiones comenzó a hacer frente a la carga de trabajo que recibía y a resolver expedientes que antes quedaban sin resolver por la falta de personal. Por otro lado, es de esperar que la Delegación del Gobierno recibiese también más expedientes, ya que el 2009 fue en un año en el que, como se vio en el capítulo anterior, la persecución de inmigrantes en situación irregular por parte de la policía era constante.



En segundo lugar, el gráfico permite observar la evolución de las expulsiones y las multas decretadas por la Delegación del Gobierno en esos años: desde el año 2009, se han ido

equiparando progresivamente los decretos de multa y de expulsión. Conviene señalar, no obstante, que el gráfico no sólo contabiliza las expulsiones y multas dictadas por estancia irregular sino también por otras causas. Según los datos proporcionados por la Delegación del Gobierno en Madrid, las expulsiones que se dictan por estancia irregular suponen actualmente alrededor del 90% del total de expulsiones decretadas, como ya se mostró en el capítulo segundo.

En el caso de las multas, no se ha podido tener acceso a los datos, pero desde este organismo defienden que un 80% de las multas que se imponen actualmente desde la Delegación son por estancia irregular. No obstante, el número de multas decretadas por motivos diferentes a la estancia irregular viene creciendo en los últimos años, desde el verano de 2012, supuestamente porque la policía está empezando ahora a perseguir otro tipo de infracciones que antes no recibían atención, como las inscripciones fraudulentas en el padrón o los matrimonios de conveniencia. Algunos de los grupos policiales que están persiguiendo estas infracciones son aquellos que antes se dedicaban a iniciar e instruir los expedientes de expulsión, al ver reducido su nivel de trabajo con la disminución de las detenciones de inmigrantes en situación irregular. En concreto, es uno de los grupos de la BPED el que más expedientes de este tipo inicia y el que está llevando la iniciativa en estos temas.

Entonces sí que ha bajado el volumen en los expedientes sancionadores por estancia irregular, por el 53.1.a, pero ahora estamos haciendo otro tipo de expedientes, porque policía está empezando a hacer expedientes sancionadores por otros artículos que hasta la fecha no se les había dado mucha importancia en la ley 4/2000 de extranjería. Mira, y ahora estamos haciendo, te digo, para que veas, pues mira: el artículo 53.2d de la ley 4/2000 habla de consentir la inscripción de un extranjero en el padrón municipal cuando este señor no viva en este domicilio, entonces sí que estamos haciendo expedientes por el 53.2d. Pues policía no sé cómo llega a esto pero nos están mandando muchísimos ahora por el 53.2d, que ahora han empezado a hacerlo (...) Otro que estamos haciendo es el 53.2b, que es cuando contraen matrimonio - por dinero, por supuesto- porque ahí hay una contraprestación. Yo me caso contigo, tú me das equis, 5000, 6000, lo que corresponda, lo que acuerden entre ellos, para que tú puedas obtener la tarjeta de residencia (...) entonces esto también lo están controlando, ahora están muy encima de los matrimonios o inscripciones de parejas de hecho que está habiendo, cuando ven que hay fraude, ¿entiendes? Que ahí hay una relación que no existe, que están disimulando una relación afectiva cuando no existe y que es, pues económica. Entonces también estamos haciendo expedientes por el 53.2b (Delegación del Gobierno 3)

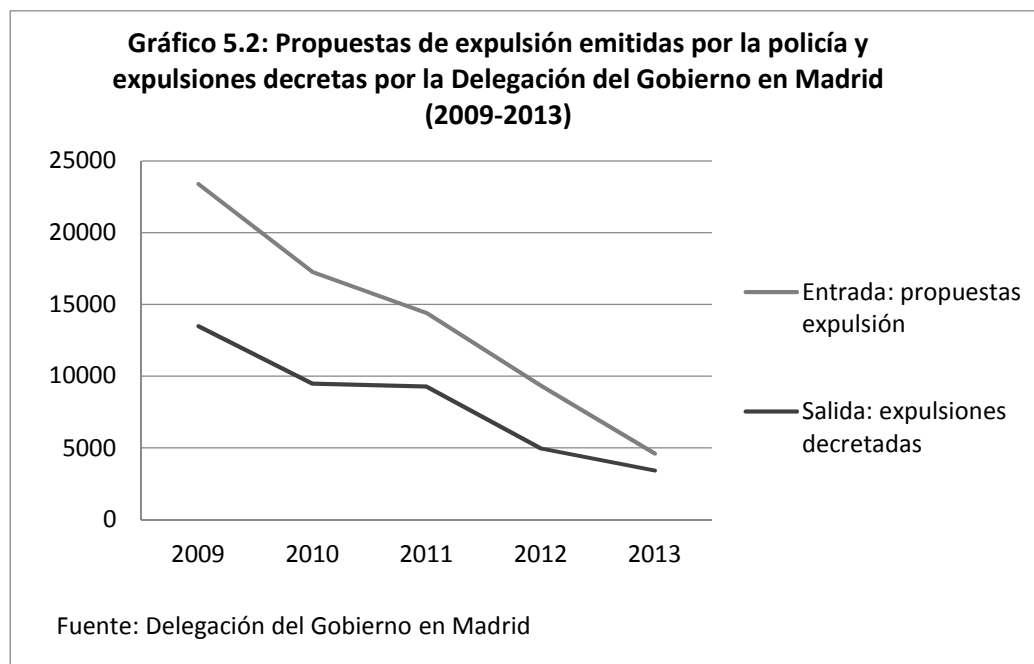
En los casos de estancia irregular, la Delegación del gobierno decide si decretar una expulsión o una multa en función de las informaciones que acompañan a la propuesta que reciben de la policía -alegaciones, pruebas, diligencias policiales, etc.- y de otros datos que ellos mismos obtienen de las diferentes bases de datos a las que tienen acceso. Cuando la expulsión se decreta por otras causas, el decreto de expulsión se impone de forma más automática, ya que no existe la posibilidad de imponer una multa, aunque sí puede ocurrir que se archive el procedimiento.

En la actualidad, si la policía envía una propuesta de multa, ésta es recibida directamente por la sección de multas. Desde esta sección se encargan de valorar la cuantía de esa multa y de notificárselo a la persona interesada. En la práctica, siempre ponen la cuantía mínima, que son 501 euros, y nunca se da el caso de decidir que la persona merece una expulsión cuando la policía ha propuesto decretar una multa.

Por otro lado, cuando la policía envía a la Delegación del Gobierno una propuesta de expulsión, los funcionarios de este organismo valoran su proporcionalidad. Aunque la policía proponga la expulsión, desde la Delegación del Gobierno pueden establecer que conviene decretar una multa – en ese caso, pasan el expediente a la sección de multas- o archivar el procedimiento. Como ya se ha dicho, la mayoría de las propuestas que emite la policía son propuestas de expulsión, lo que obliga a los funcionarios de la Delegación del Gobierno a modificar muchos expedientes y convertir la sanción en multa, aunque ya se ha mencionado que poco a poco la policía parece estar adaptándose a los nuevos criterios.

Nosotros a lo largo del año 2009 y 2010 hemos corregido muchas de las propuestas que la policía proponía la resolución de expulsión y las hemos convertido en multa. Bueno, pues porque tal vez a lo mejor el problema de la policía es que estamos hablando de alrededor de 60 o 50, en lo que a la provincia de Madrid respecta, instructores de expediente u órganos con posibilidad de instruir un expediente, entonces es lo que te he dicho antes de los juzgados, los criterios pues son dispares, sobre todo en gente que a lo mejor pues los instructores no tienen suficiente preparación o, por la razón que sea, o acaban de entrar o... en fin, que pueden diferir en cuestión de criterio. Sin embargo nosotros a la hora de apreciar esos expedientes solamente somos una unidad y entonces pues los criterios que seguimos pues son más unitarios lógicamente que los de policía. Y si bien es cierto que en el año 2009, 2010 o incluso el 2011 convertimos muchas expulsiones, las propuestas de expulsiones las derivamos a sanción, ahora ya la policía está un poquito más orientada en ese sentido y ya son muchas las multas que proponen (Delegación del Gobierno 1)

El gráfico 5.2 muestra el desequilibrio entre las propuestas de expulsión emitidas por la policía y las expulsiones finalmente dictadas por la Delegación del Gobierno en Madrid. Como puede verse, este desequilibrio se ha ido reduciendo, a la vez que el número total de expedientes ha ido disminuyendo. En el año 2009, la Delegación del Gobierno recibió 23.397 expedientes de expulsión y decretó 13.483 expulsiones, lo que supone una diferencia de casi 10.000. En el año 2013 esta diferencia se había reducido a poco más de 1000, con 4606 expedientes de expulsión recibidos y 3417 expulsiones decretadas.



## 5.2 CÓMO SE VALORA LA “PROPORCIONALIDAD” DE UNA EXPULSIÓN

Ni en la ley de Extranjería ni en su reglamento de aplicación están claramente establecidos cuáles son los criterios que la Delegación del Gobierno debe seguir a la hora de decidir si decretar una multa o una expulsión en casos de estancia irregular, es decir, a la hora de valorar la proporcionalidad de la expulsión. El Tribunal Supremo ha ido especificando, en sucesivas sentencias, algunos de los datos negativos que constituyen suficiente motivo como para justificar la expulsión, y la Unidad de Extranjería de la Delegación del Gobierno ha ido adoptando estas directrices para valorar los expedientes y dictar sus resoluciones. Sin embargo, en ocasiones esta jurisprudencia no es suficiente para hacer frente a todos los casos que se les presentan, y desde esta unidad se acude a sentencias dictadas en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso (que son los que resuelven los recursos a los decretos de expulsión en la actualidad) o por el Tribunal Superior de Justicia. Así es como

progresivamente se ha ido delimitando su propia actuación en este ámbito. El problema es que los juzgados de lo contencioso pueden tener criterios muy diferentes unos de otros.

Los Juzgados de lo Contencioso o el Tribunal Superior de Justicia ya normalmente nos dan a nosotros la primera actuación en cuanto a los criterios que vamos a seguir para hacer el análisis de los expedientes sancionadores en materia de extranjería, es decir, que estas directrices que nosotros tenemos en cuenta para la gestión del procedimiento de expulsión y para la adopción de sanción o de expulsión y para la graduación de las sanciones o para la graduación de las expulsiones hemos de tener en cuenta, o la tenemos en primera instancia, pues estos criterios jurisprudenciales que nos van a marcar. No tiene mucho sentido pues hacer o ir en contra un poco de estos criterios, aunque por otra parte en los criterios jurisprudenciales derivados de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pues son dispares 100%. Unos siguen un criterio, otros siguen otro, y otros... date cuenta que son 34 los Juzgados de lo Contencioso que tenemos aquí, y a la hora de interpretar pues incluso la jurisprudencia ya legal emanada del Tribunal Supremo, pues unos la interpretan de una forma, otros de otra, pero hay unos rasgos con carácter general que lógicamente todos somos conscientes de cómo ha de interpretarse (Delegación del Gobierno 1)

Dada esta disparidad de criterios, desde la Unidad de Extranjería Delegación del Gobierno han hecho una interpretación selectiva de los mismos, basándose también en su propia experiencia en la tramitación de expedientes. En este sentido, reconocen que sus decisiones tienen un componente de discrecionalidad, en la medida en que la decisión sobre la multa y la expulsión “puede ser objeto de distintas interpretaciones o distintas valoraciones” (Delegación del Gobierno 1). Asimismo, esta unidad tiene considerable autonomía en la toma de decisiones con respecto a sus superiores en la Delegación del Gobierno, como se explica en el siguiente testimonio.

La Delegada está perfectamente informada de cuál es el actuar nuestro en esta materia de gestión, y bueno, pues lógicamente, da el visto bueno, pero no... bueno, puede, porque está en su perfecto derecho de dictar instrucciones concretas, pero no es normal. Yo llevo ya muchos Delegados del Gobierno y normalmente no ha sido ése nunca el actuar, ellos han sido muy respetuosos con la ley, con la policía y con las fuerzas del orden público y bueno pues, eso, hemos sido nosotros quienes adelantándonos a los acontecimientos pues hemos puesto a ella en antecedentes o en conocimiento de cuál ha sido nuestro criterio, cuál es nuestro actuar en esta materia específica y someterlo a su consideración, si está de

acuerdo o no, y nunca hemos tenido pegas ni en uno ni en otro sentido, no es que lo estemos haciendo bien ni mal pero bueno, pues no se ha quejado, entiendo que son valoraciones razonables las que estamos haciendo y, bueno, pues no hemos tenido ninguna queja en ese sentido ni... alguna sugerencia, pero vamos, son sugerencias de orden interno que lógicamente tampoco tienen excesiva relevancia o importancia en el contexto general de lo que son el procedimiento sancionador o... siempre que seguimos escrupulosamente la ley, independientemente del cariz o matiz que desde las diferentes delegaciones, el matiz incluso pues de tipo político que puedan tener un delegado u otro, o un gobierno u otro, aquí interpretamos la ley tal como está, lo que sí ha podido ocurrir es que con un gobierno o con otro pues se hayan establecido matices en la ley de extranjería o en el reglamento que luego tendremos nosotros que enjuiciar, en la forma en que están previstas en el momento que se aplican, pero no de la forma porque sea de un partido político determinado sino que ya digo pues la ley de extranjería ha sido objeto de modificación desde el año 85 que salió la primera (...) ha sido objeto de modificación en 5 ocasiones, es decir, ha habido matices, no sé si ha sido consecuencia de los cambios de gobierno o no, porque en algunos casos pues ha ocurrido cuando una variante de cambio de gobierno, pero nosotros lo que venimos haciendo como gestores puros y duros, sin más consideración es la aplicación de la ley en la forma en que esté prevista, con los matices, propiamente, que ahí sí que puedes tener alguna posibilidad en cuanto a la interpretación de determinados preceptos, con los matices que propiamente se nos han ido dando, en instrucciones o en reuniones, en todo esto, que para eso el actuar nuestro pues es así (Delegación del Gobierno 1)

En la actualidad hay tres personas que valoran expedientes en la Unidad de Extranjería de la Delegación del Gobierno de Madrid. En principio, para valorar disponen de una lista con 24 criterios que delimitan en qué casos se debe decretar una expulsión. Esta lista ha sido elaborada por el jefe de la unidad, que a su vez es una de las personas que participa en la valoración. A pesar de la existencia de esta lista (a la que no se pudo tener acceso para la investigación), en la práctica casi todos los casos se deciden en función de un número limitado de aspectos que, tomados en su conjunto, inclinan la balanza en un sentido o en otro. A continuación se analiza cómo se configura la proporcionalidad de la expulsión a través del trabajo diario de los funcionarios de la Delegación del Gobierno.

### **5.2.1 Datos negativos versus datos positivos**

Hay cuatro motivos principales por los cuales se decide decretar una expulsión a una persona que se encuentra en situación irregular: (1) Que no disponga de documentación que pruebe su identidad, (2) que tenga antecedentes, (3) que su “historia migratoria” presente cierto tipo de rasgos, y (4) que carezca de “arraigo”.

En algunos casos, el hecho de que en el expediente conste alguno de estos datos negativos es motivo suficiente para decretar una expulsión. En otros casos, sin embargo, presentar un perfil positivo en alguna variable puede compensar las otras, y que finalmente no se dicte la expulsión. A la hora de valorar, los funcionarios consideran todas las características de la persona en su conjunto, algunas de las cuales pueden orientar la decisión en una dirección y otras en la dirección contraria.

A continuación se analiza cómo se interpretan desde la Unidad de Extranjería estos diferentes motivos y el peso que tiene cada uno de ellos frente a los demás. En la medida de lo posible se trata de reflejar cómo se establecen jerarquías y se ponderan los datos positivos y negativos en el trabajo diario de los funcionarios.

#### ***Documentación***

Que la persona no presente ninguna documentación en el momento en que se le inicia el expediente de expulsión, ni a lo largo de todo el procedimiento, es un motivo claro para decretar su expulsión.

Está indocumentado, es decir, está irregular y está indocumentado, esa persona va a expulsión, ¿vale?, en casi todos los casos (Delegación del Gobierno 4)

En principio, la documentación que se requiere es el pasaporte. Cabe señalar, no obstante, que los funcionarios no sólo admiten los pasaportes originales como prueba de la identidad de una persona, sino también fotocopias del original, inclusive si éste está caducado:

Esto lo tenemos como prueba suficiente (...) Es decir, esto es una copia de un pasaporte, un pasaporte además caducado, pero al menos acredita es él. Puede ser que ni haya renovado el pasaporte. (Delegación del Gobierno 4).

Desde la Delegación del Gobierno afirman que puede darse el caso de que la persona no disponga de pasaporte pero que en el expediente haya otros datos positivos, generalmente relacionados con el arraigo, que inclinen la balanza hacia la imposición de la multa en lugar de la expulsión.



Muchos no te presentan ningún documento, es decir, no me presentan pasaporte, no me presentan nada, pero me presentan por ejemplo un certificado de matrimonio y que tiene dos niños. O me presenta un contrato laboral, ¿no? Entonces claro, sí que es cierto que no presenta el pasaporte, pero presenta otra serie de documentos que acreditan de alguna manera su estancia en el país (Delegación del Gobierno 4).

A pesar de lo anterior, algunos abogados consideran que los funcionarios no están siendo suficientemente flexibles en este asunto, ya que en términos generales disponer de documentación se considera un requisito fundamental para no decretar la expulsión, incluso en aquellos casos en los que puede haber importantes motivos por los que una persona no está documentada.

¿Y qué pasa si el que tiene un decreto de expulsión es cubano, que no pueden estar documentados, porque no les dan el pasaporte? ¿O moldavo, que no hay una puñetera embajada de Moldavia, y creo que se tienen que ir a Francia o a Moscú? Es que no está documentado. Y es que les presentas todos los papeles diciendo que es que su embajada no los documenta porque Fidel Castro no quiere, ¿y que hace [la Delegación del Gobierno] con eso? Lo interpreta a su criterio, porque para eso, por ejemplo, no hay jurisprudencia. Yo entiendo que son técnicos y que tienen que tomar decisiones, pero tienen que partir de una lógica, de una proporcionalidad. Es que piden tres papeles y si no tienes esos tres papeles no te lo dan. Si los tienes sí te lo dan. Pero es que cada persona -y es lo que todo el rato dice el tribunal supremo, menos mal- es un conjunto, a lo mejor no tienes una documentación, pero a lo mejor tienes tres niños en el colegio, en España, y porque no tienes documentación, ¿entonces decreto sí? ¿Sabes? Es un *numerus clausus* siempre muy acotado, y no tienen en cuenta a lo mejor que la vida es más elástica. (Abogado 3)

### ***Antecedentes penales y policiales***

Los antecedentes son otro de los motivos por los cuales se decreta una expulsión a una persona en situación irregular. Sin embargo, no todos los antecedentes son considerados de la misma manera. Por un lado, conviene hacer una distinción entre los antecedentes penales y los antecedentes policiales. Por otro lado, dentro de cada uno de estos, hay algunos que tienen mayor gravedad que otros, y por lo tanto determinan más claramente la expulsión.

Los antecedentes penales son aquellos en los que la causa ha sido juzgada y se ha probado la culpabilidad de la persona, desembocando en algún tipo de condena. Cuando un inmigrante

en situación irregular posee antecedentes penales, en la mayoría de los casos se decreta su expulsión. Puede haber algunas excepciones, por ejemplo en casos en los que se ha cumplido la condena, o cuando el antecedente es muy antiguo y la persona no ha vuelto a reincidir.

Una persona que pueda tener antecedentes penales lo más lógico es que nos inclinemos, en las situaciones de estancia irregular, por una resolución de expulsión, y no por una de multa (Delegación del Gobierno 1)

Los antecedentes hay que verlos, eso en primer lugar, pero vamos los antecedentes ya dicen mucho. Pero a lo mejor es un antecedente del año 95, que ya cumplió condena dos años, o sea, que ya pasó, entonces no hay que tenerlo en cuenta (Delegación del Gobierno 4)

Los antecedentes policiales, por su parte, no son antecedentes propiamente hablando, sino simplemente una forma de denominar aquellas situaciones en las que una persona ha sido detenida y se le han abierto diligencias por presuntos delitos o faltas. En este tipo de situaciones, muchas veces no se sabe si la persona ha sido ya enjuiciada o si la causa ha sido archivada, y por ello es discutible en qué medida pueden ser considerados como prueba de cara a imponer una expulsión. Así parece interpretarlo uno de los funcionarios de la Delegación del Gobierno, que reconoce lo siguiente:

La tenencia por si misma de antecedentes policiales no sería suficiente, primero, para inclinarnos por la expulsión en lugar de la multa, o segundo para agravar la pena, porque no sabemos si esos antecedentes policiales han tenido un final, y en el supuesto de que hayan tenido un final, qué resultado es el que ha sido. Es decir, han podido instruirse diligencias por presunto delito de robo pero luego el juez lo ha archivado por falta de pruebas o por la no participación del interesado o por alguna otra circunstancia. Por eso son reacios un poco los Tribunales de lo Contencioso a, cuando nosotros tratamos de valorar como una circunstancia agravante el tema de los antecedentes policiales, normalmente lo echan para atrás, aduciendo que si decimos que ese antecedente policial, presunto delito de robo, se ha puesto en conocimiento de la autoridad judicial y la autoridad judicial ha dictado una sentencia condenatoria, entonces sí, pero si sólo decimos que ha sido detenido por un presunto delito de robo, pues normalmente no se hace, o no es una circunstancia que deba agravar la imposición de una sanción en mayor cuantía o de una expulsión en un número mayor de años que el mínimo que normalmente la ley marca (Delegación del Gobierno 1).

Sin embargo, esta visión tiene matices: la decisión en torno a los antecedentes policiales también depende mucho de la gravedad y la recurrencia. Por un lado, algunos antecedentes policiales se consideran menos graves que otros, y pueden verse compensados si la persona presenta otros datos positivos como el disponer de documentación o el tener arraigo. Por otro lado, tal vez un antecedente policial no sea suficiente para imponer una expulsión, pero si la persona tiene varios, esto se interpreta como una conducta antisocial y un agravante que justifica la expulsión.

Es que el hurto hay que ver la minuta, porque claro, el hurto, no es lo mismo robar en El Corte Inglés, yo que sé, que robar en... que robarte un coche. Claro, es que eso es diferente, sobre todo el uso que se le da a todo esto. Entonces bueno, ahí cambia la cosa, pero hay que verlo, pero claro, si ese hombre además demuestra arraigo, y demuestra una serie de cosas, hay que verlo. Y si es el primero, claro. Si lleva seis hurtos, pues no, claro (Delegación del Gobierno 4)

No es lo mismo una persona que haya sido detenida circunstancialmente por un delito, o un presunto delito, vamos a llamarlo así: por un robo. Que una persona que ha sido sistemáticamente detenida en una, otra, otra, otra ocasión y así hasta 24, por presuntos delitos de robo, de hurtos, de atentado contra agentes de la autoridad y de todo esto. Es decir, hay una secuencia delictiva de esta persona que muchas veces a lo mejor pues no tiene siquiera antecedentes penales pero sí que denota una conducta antisocial con respecto a la sociedad española, que le hace aconsejable a inclinarnos más bien por la expulsión que por la de multa. Ese es un poco el tipo de antecedente policial. A lo mejor la existencia de un presunto delito no se valora pero la secuencia sistemática de varios sí, y aquí sí la jurisprudencia está un poco a favor de la administración en ese sentido. Es decir, si una persona, como digo, ha sido detenida en 24 ocasiones, pues lógicamente no, así a priori o en primera línea, parece que sea una persona pues cumplidora con las normas que regulan la estancia de los extranjeros o de los españoles con carácter general en la sociedad (Delegación del Gobierno 1).

La toma de decisiones en función de los antecedentes policiales que le constan a la persona presenta dos problemas: Por un lado, cuando los antecedentes son recientes y la causa está pendiente, los funcionarios deben asumir que todo lo que les dicen los policías –acerca de la detención y la apertura de diligencias- tiene presunción de veracidad. Por otro lado, cuando los antecedentes policiales son antiguos, la policía normalmente no hace el trabajo de interesarse en los distintos juzgados por esas causas pendientes antes de iniciar los

expedientes de expulsión, de manera que en muchos casos no se llega a saber cómo se han cerrado esos presuntos antecedentes.

Cuando a mí me llega una propuesta de expulsión y me habla de antecedentes penales, penales, yo le exijo que venga la sentencia y la ejecutoria, ¿sabes?, pero cuando son policiales (...) hay presunción de veracidad (...) Cuando me llega una expulsión, lógicamente, yo creo en lo que están diciendo, no puedo hacerlo de otra manera, eso sí, no creo porque sí, es decir, me lo tienen que demostrar. Si a mí me dicen que un tío le han detenido traficando con droga, me tienen que mandar toda la minuta policial y todo el informe policial, firmado por el comisario jefe, y firmado también por el carnet profesional que le tocara en ese momento (...) Vamos, yo no sé exactamente cómo es el proceso, pero vamos, que para grabarlo tiene que haber cierta presunción de veracidad, lógicamente, es decir, ellos no pueden inventarse lo que hay. Incluso te diré más, a veces nos encontramos con gente que dice: se le detuvo en tal fecha. Entonces nosotros miramos aquí dentro y no consta tal detención, ¿vale? Entonces nosotros le devolvemos la propuesta (Delegación del Gobierno 4)

El problema tal vez es que la policía no hace un seguimiento exhaustivo, en todos los casos, de los antecedentes policiales que esa persona tiene o ha tenido para ver en qué situación han quedado desde el punto de vista judicial, es decir, si ha habido un enjuiciamiento por parte de la autoridad judicial, y en el caso de que lo haya habido, cuál es el resultado. Es decir, si usted que fue detenido por robo en el año 2011 y pasaron las diligencias al juzgado de instrucción número tres, y el juzgado de instrucción número tres pues resulta que ha dictado una sentencia con fecha de febrero del 2012 en la que ha quedado absuelto porque no se han acreditado los hechos, entonces ese antecedente policial no es nada, porque no ha derivado en ninguna responsabilidad por parte del infractor. Sin embargo, si sobre ese delito de robo el interesado pues ha sido condenado a una pena de seis meses, pues bueno, ya tendrá ahí un tipo de antecedente penal. Eso es un poco de lo que la policía pues, tal vez, en la instrucción del expediente no hace ese seguimiento, porque en algunos casos pues son personas pues que tienen muchísimos antecedentes policiales, e interesarse juzgado por juzgado por eso, pues dilataría la fase de instrucción del procedimiento en muchos casos (Delegación del Gobierno 3).

Los funcionarios afirman que reciben muy pocos expedientes de personas con antecedentes penales, y un número ligeramente mayor, pero también reducido, de expedientes en los que constan antecedentes policiales.

Vamos a ver, el 90%, 95% de las expulsiones son por gente que está irregular, o sea, no te estoy hablando de... y luego sí que es cierto que hay un 5%, o un 10% como mucho, de gente con delitos. O sea, que yo no asociaría delincuencia con extranjería (Delegación del Gobierno 4)

Desde la Delegación del Gobierno reconocen que la causa que más aparece en los expedientes, aparte de los malos tratos, es la falsificación documental. Esta causa está muy relacionada con la situación legal en la que se encuentran los inmigrantes en situación irregular, y difícilmente se asocia con otro tipo de comportamientos delictivos. Lo mismo sucede con la venta ambulante, que es un modo de supervivencia para muchos inmigrantes de determinadas nacionalidades que no logran acceder a otro tipo de trabajos mientras carecen de permiso de residencia.

### ***Historia Migratoria***

Hay ciertos aspectos del historial de un inmigrante que pueden ser causa de expulsión. Estos aspectos están relacionados con trámites administrativos o legales que no se han realizado a tiempo o de la manera que se considera correcta desde el punto de vista de los funcionarios de la Delegación del Gobierno.

El primero de ellos tiene que ver con la forma de entrada en el país: si el inmigrante entró de forma ilegal, es decir, que no lo hizo por un puesto habilitado al efecto, es motivo para decretar la expulsión.

Un segundo aspecto es que no haya intentado regularizar su situación, o que lo haya intentado pero se le haya denegado con anterioridad una o varias veces el permiso de residencia. Por un lado, que la persona no haya tratado de regularizarse se interpreta por los funcionarios como un intento de los extranjeros de vivir “al margen de las normas” (Delegación del Gobierno 1). Por otro lado, cuando se deniega un permiso de residencia, en la denegación viene incorporada una orden de abandono del territorio Español en el plazo de 15 días. El hecho de haber incumplido esta orden ya se considera motivo como para dictar la expulsión.

Una tercera causa de expulsión es que a la persona se le haya impuesto previamente una multa por encontrarse en situación irregular. La sanción de multa lleva también incorporada la

obligación de abandonar el país, y si la persona no lo abandona se considera que la próxima vez que se le inicia un expediente debe ser dictada la expulsión.

El de hecho que, por ejemplo, aunque nos hayamos inclinado en una primera ocasión por la imposición de una multa, pero en esa multa ya le decimos que conforme a un artículo, no recuerdo en este caso cual es, de la ley de extranjería, deberá abandonar el territorio español en el plazo de 15 días como quiera que su situación sea irregular, entonces ante el incumplimiento de esa premisa que nosotros le hemos hecho, en una segunda ocasión, cuando es detenido pues se le impone ya una resolución de expulsión. Se le sanciona con una multa, se le dice: bueno, usted está en situación irregular, le concedemos 15 días para que abandone el país. En el supuesto de que no abandone el país, pues posteriormente a los 5 meses, a los 4, al año, se le detiene y se comprueba que esa persona tiene ya una sanción anterior de multa por estancia irregular y sigue en la misma situación, ni ha solicitado regularizar su situación, o habiéndola solicitado se le ha denegado, o no ha abandonado el territorio español. Entonces en ese caso, la segunda vez ya nos inclinamos por un expediente sancionador que va a llevar implícita la expulsión, nunca la de multa (Delegación del Gobierno 1).

Estos criterios fallan a la hora de interpretar las dinámicas migratorias y favorecen a ciertos migrantes sobre otros. Por ejemplo, decretar la expulsión a aquellas personas que entraron en el país de manera clandestina no tiene en cuenta el hecho de que muchos de los que migraron por vías regulares tenían la misma intención que aquellos de permanecer en el país de manera irregular. Cada migrante se aprovecha de las oportunidades que tiene a su alcance para migrar, y crear una jerarquía basada en los medios de entrada empleados está negando esta realidad y beneficiando a aquellos que lo tuvieron más fácil para acceder al país.

De la misma manera, hay personas y grupos nacionales que tienen muchas dificultades para regularizar su situación, principalmente porque no cuentan con un contrato de trabajo. Muchas veces las redes migratorias establecidas previamente determinan los nichos del mercado laboral que ocupan los migrantes y sus posibilidades de obtener un permiso de residencia. La regularización no es tan automática como los funcionarios la entienden, y ligar el decreto de expulsión a la rapidez con la que las personas logran legalizar su estatus también es una forma de negar las complejidades del proceso migratorio.

## *Arraigo*

El arraigo se mide de diferente manera si está siendo considerado como rasgo negativo o como rasgo positivo. Es decir: como motivo para imponer la expulsión o como razón para no imponerla.

Por un lado, cuando se evalúa la falta de arraigo como uno de los motivos que pueden llevar a la expulsión de una persona, aquél básicamente se reduce a un rasgo muy concreto, que es la posesión de un domicilio estable y conocido. Si el inmigrante en situación irregular no presenta un domicilio, o le constan varios domicilios en un mismo expediente, ello se considera causa de expulsión.

Por el contrario, si se está evaluando el disponer de arraigo como una serie de condiciones que pueden aconsejar que a alguien no se le decrete la expulsión, el terreno es mucho más movedizo y difícil de abarcar. Esto es así porque el concepto de arraigo, que hace referencia a los vínculos que la persona mantiene con el país, es complejo y no está claramente definido. Esto hace que pueda tener diferentes interpretaciones.

La interpretación que hace la Delegación del Gobierno está basada en la idea de que los vínculos no se establecen por el tiempo de permanencia de la persona en el país, sino por los esfuerzos de integración y el alcance de las redes familiares y sociales. Así, aspectos como llevar muchos años, estar empadronado, o incluso encontrarse trabajando, pueden no considerarse una prueba del arraigo de la persona.

Una persona que trabaja, ¿tiene arraigo? Si lo analizas desde un punto de vista jurídico, pues no, no sólo, si además de estar en situación irregular se encuentra trabajando, pues no sólo estaría incumpliendo el 53.1.a sino también el 53.1.b. ¿Tiene expectativas de trabajo, porque te manda un precontrato de trabajo? Pero es difícil de valorar esa circunstancia, mientras no se confirme esa expectativa de trabajo en un contrato de trabajo real que pueda llevar implícito un permiso de trabajo (...) Lo que el interesado normalmente aduce, porque es un argumento muy socorrido, pues es eso, que lleva en España cierto tiempo y que tiene una situación de arraigo, pero esa situación de arraigo pues a ver como se valora. Valga decir que no constituye arraigo, por ejemplo, el hecho que se aduce de estar empadronado y tener una tarjeta sanitaria. Sería más bien tener un arraigo pues de tipo familiar, de tipo social (...) nosotros valoramos cada caso en particular y puede ser que en muchos casos pues nos inclinemos por una resolución de multa o puede ser que en otros casos, porque ya digo que la situación de arraigo en determinadas situaciones o matices pues es muy difícil de demostrar, ¿eh?

Entonces pues bueno, valoramos convenientemente cada supuesto (Delegación del Gobierno 1)

La situación más clara de arraigo es aquella en la que la persona demuestra que tiene familiares de primer grado en el país, principalmente hijos a su cargo. Generalmente este tipo de arraigo familiar compensa los otros datos negativos que se han mencionado, e inclina la balanza hacia la multa. Cuando la persona posee antecedentes penales, sin embargo, no siempre ocurre así: bien por la gravedad del delito que se ha cometido, o bien porque la expulsión se considera en interés de los propios familiares.

Se dan casos como los siguientes, y esto a menudo: gente que maltrata a la mujer, por ejemplo, la maltrata, la maltrata y la maltrata muchas veces (...) ¿qué coge él y alega? Pues alega que está casado con esa mujer y que además tiene dos hijos. A la misma mujer que golpea la presenta como prueba para que le quiten la expulsión. Entonces esto... quiero decir, hay muchas ocasiones como esta, pues a veces se dicta la expulsión y que él vaya al contencioso (Delegación del Gobierno 4).

Según los funcionarios, casos como el siguiente son relativamente comunes: que la persona no haya delinquido y demuestre cierto arraigo, y que la policía proponga su expulsión. Esto se interpreta como un empeño de la policía por detener una y otra vez a las mismas personas, y ellos mismos reconocen que este tipo de dinámicas pueden acabar generando “expulsiones encubiertas”. En estos casos, la Delegación del Gobierno puede optar por archivar el expediente para evitar que a las personas se les decrete la expulsión.

En cualquier caso, nos hemos encontrado gente, detenciones, pues por ejemplo de gente que está vendiendo la farola, ¿no? Y entonces una y otra vez le detienen, ¿no? Esto es absurdo, esto no tiene ni pies ni cabeza, yo por ejemplo ese tipo de expulsiones cuando llegan directamente lo archivamos o lo derivamos a multa, o sea, una persona sin antecedentes.... ciertamente, no tienen permiso, es verdad, ciertamente, pero es que realmente tampoco hay al menos la sensación de que vaya delinquir, ¿no? De ninguna forma. Y luego además se les detiene repetidas ocasiones, sin haber cometido ningún delito, entonces se le impone una multa. Bueno, mi opinión es que, claro, caen en una especie de laberinto, ¿no? Porque esa persona que vende la farola pues no se le puede expulsar, pero se le puede imponer una multa, pero claro si no pagan la multa, eso conlleva expulsión, lógicamente no va a pagar la multa porque no tiene dinero para pagarla, entonces realmente le acabas metiendo una expulsión encubierta, o sea, es un disparate, a mí me parece un disparate (Delegación del Gobierno 4).



### 5.2.2 El archivo de expedientes

Hay ocasiones en las que la Delegación del Gobierno archiva un procedimiento iniciado por la policía. Aunque los funcionarios afirman que hay 15 causas de archivo estipuladas, fundamentalmente pueden agruparse en dos:

La primera de estas causas está relacionada con fallos en el procedimiento. Por ejemplo, puede darse el caso de que se le haya iniciado un expediente de expulsión a una persona a la que, por sus características o su situación, no se le puede decretar la expulsión: porque ya tiene un permiso concedido, porque tiene ya una expulsión o una devolución decretada en vigor, porque tiene otro expediente iniciado al mismo tiempo, etc. Como ya se explicó en el primer capítulo, este tipo de fallos pueden estar relacionados con la falta de precisión de las bases de datos, y con el hecho de que la Delegación del Gobierno y la policía no compartan sus bases de datos. Pero también puede tener que ver con la falta de rigor del trabajo policial.

La gente que lleva permisos, graba los permisos, y muchas veces los permisos no se vuelcan en la base de datos policiales. La policía muchas veces no sabe realmente que a esa persona le han concedido un permiso (...) Puede haber un problema acerca de las bases de datos. En mi opinión, muchas veces sí que están anotados en las bases de datos y aun así la policía le detiene y le incoa un expediente de expulsión, muchas veces ni siquiera se ha parado a mirar realmente que a esa persona se le va a archivar (Delegación del Gobierno 4)

Estos problemas que presentan las bases de datos hacen que diferentes grupos de policía necesiten llamar constantemente a la Delegación del Gobierno para resolver dudas acerca de la situación de las personas.

En la mayor parte de las veces, de las llamadas, es porque la policía llama y dice: “oye, ¿me puedes mirar este expediente a ver si tienen permiso concedido o a ver si tiene algo?” Entonces son todo el rato consultas porque ellos no ven (...) La impresión que me da es que ellos muchas veces no ven lo que realmente hay detrás del permiso, ¿no? Si realmente tiene un contencioso interpuesto, si realmente tiene un recurso interpuesto y demás. ¿Por qué hacen esta pregunta? Lógico, porque antes de incoarle un expediente prefieren saber si verdaderamente pueden hacerlo, ¿no? Para que luego no se lo archivemos. Otros no, otros prefieren directamente incoar (Delegación del Gobierno 4)

Una segunda causa de archivo es que la Delegación del Gobierno considere que no es aconsejable imponer una sanción, por las circunstancias que presenta la persona. Esto puede

ocurrir, por ejemplo, en casos en los que un inmigrante en situación irregular, al que no le consta ningún dato negativo en su expediente, se enfrenta a la expulsión sólo por el hecho de haber sido previamente sancionado con una multa. Cabe recordar que la imposición de una multa conlleva la obligación de abandonar el territorio y, ante el incumplimiento de esta premisa, correspondería decretar una expulsión. Por otro lado, una persona no puede ser multada dos veces por encontrarse en situación irregular, por lo que el archivo puede considerarse la opción más acertada en algunos de estos casos, aunque no se sabe con qué frecuencia se decide así.

La cuestión no es solamente expulsión o multa, que es como el infierno o el purgatorio, no es eso tampoco, sino que es... a veces encuentras circunstancias que dices, no mira, esto lo voy archivar. Se archiva porque las circunstancias personales y familiares del extranjero desaconsejan la imposición de una sanción. (Delegación del Gobierno 4)

Por otro lado, hay un archivo que se produce cuando caduca el procedimiento, si a los seis meses del inicio del expediente la Delegación del Gobierno no ha decretado ninguna sanción. Como ya ha sido mencionado, esto ocurría muy a menudo en los años previos al 2008, en los que había muchos expedientes que no se llegaban a resolver. En teoría, el archivo por caducidad debería hacerse de oficio por la Delegación del Gobierno, pero en la práctica este organismo no lo hace y los abogados se ven obligados a solicitar esos archivos bien por vía administrativa o por vía judicial.

Ha habido mucha gente, pues eso, que tiene dos, tres expedientes. Y se fían mucho de que como los anteriores se han archivado, pues bueno, pues siguen, y creen que el siguiente se va archivar, pero últimamente ya sí que resuelven todos (...) Hay obligación, a los seis meses, si no se ha resuelto, de decretar el archivo. Es un acto administrativo también, que se decreta el archivo. Como no lo hacían tampoco, yo lo solicitaba, que decreten el archivo y tal, y como tampoco me respondían a eso, tenía que recurrir ese acto, que es la denegación de la resolución de archivo. Iba al juzgado, vamos, íbamos, un montón al juzgado, para que el juez decreta el archivo. Porque también al pedir ellos la residencia por arraigo, si le salía en el ordenador al funcionario que tenía un expediente de expulsión abierto y no resuelto, aunque ya hubiera caducado, no le admitían la solicitud de arraigo, entonces teníamos obligación de recurrir eso (Abogado 1).

### 5.2.3 La toma de decisiones: tres casos

Durante el tiempo que duró el trabajo de campo en la Unidad de Extranjería de la Delegación del Gobierno, se tuvo la posibilidad de presenciar la valoración de una serie de propuestas, y de comprobar cómo se aplican los criterios que se han expuesto hasta ahora para decidir cuándo se decreta una expulsión y cuándo no.

El primer caso es el de un hombre de origen marroquí que se encontraba indocumentado en el momento de su detención. Este hombre había sido previamente expulsado, en el año 2002, con un periodo de prohibición de entrada de tres años, lo que quiere decir que esa prohibición ya había prescrito. Por otro lado, había pedido la tarjeta de residencia en dos ocasiones, en el año 2007 y en el año 2009, y en ambas le fue denegada. En las alegaciones, la persona proporciona un gran número de documentos: varios certificados de empadronamiento de diferentes años; un contrato de trabajo (con fecha de siete días después de la detención); una fotocopia del DNI de la persona con la que supuestamente va a contraer matrimonio (también un resguardo que le han dado en el registro civil de lo que hay que presentar para contraer matrimonio); un certificado de antecedentes penales de marruecos del año 2006 y una prueba de haber pedido otro certificado de antecedentes en España, en el registro central de penados y rebeldes; una fotocopia de un pasaporte caducado; y diplomas de haber hecho varios cursos.

La propuesta que hace la policía es de cinco años de expulsión, pero el funcionario decide pasarlo a multa.

A mi me parece excesivo (...) O sea, vamos a ver, este tipo está documentado, ciertamente está irregular, es verdad, pero no tiene antecedentes penales, no tiene antecedentes policiales, es decir, meterle cinco años de expulsión a esta persona es demasiado (...) ha habido por una parte un esfuerzo de cierta integración, ¿no? De hecho se ha empadronado, lleva bastantes años en nuestro país, no ha delinquido, tiene un contrato de trabajo y por lo que se ve ha tenido que estar trabajando estos años que lleva aquí, porque lleva prácticamente 10 años, ha presentado un pasaporte en el cual se identifica, entonces yo esta expulsión la mandaría a multa (...) atendiéndome a la documentación presentada, a los antecedentes que tiene y a los intentos de regularización, es decir, no hay delito tampoco, entonces a este tío le pondríamos multa. Y yo directamente lo mandaría a multa. Vamos, lo mando ya. (Delegación del Gobierno 4)

El segundo caso es el de una persona de origen colombiano que también tiene una expulsión anterior caducada. En el expediente constan varios antecedentes policiales, entre los que se incluyen robo de vehículos y delito contra la seguridad del tráfico. Por otra parte, está

documentado y en las alegaciones demuestra que ha estado trabajando y proporciona otro tipo de documentos, como la tarjeta sanitaria y el empadronamiento. En este caso, el funcionario decide decretar la expulsión en base a los antecedentes policiales, asumiendo que éstos tienen presunción de veracidad.

Demuestra que ha estado trabajando (...) demuestra muchas cosas (...) [la expulsión] se le pone fundamentalmente porque ha robado un coche y lo ha estampado contra un escaparate (Delegación del Gobierno 4)

El tercer caso hace referencia a una persona de nacionalidad china de la que no se dispone información. Se encuentra indocumentada, no proporciona domicilio, y las alegaciones consisten simplemente en un escrito que afirma que la persona lleva mucho tiempo en el país. Se decreta expulsión.

A este tipo se le manda a expulsión, porque efectivamente está irregular, ¿ves? Y no hay delito ninguno, aquí no hay nada, tampoco hay pasaporte, como acabamos de ver, y tampoco hay empadronamiento, ¿sabes? Éste sería el ejemplo... fíjate, hasta el domicilio desconocido (...) Cuando le detuvieron, y en la propuesta, el tío decía que no tenía domicilio. No ha querido presentar en ningún momento ningún tipo de domicilio, no ha querido presentar pasaporte, o ya no pasaporte, la tarjeta del insalud mismo, ¿sabes? O el abono de transportes. Algo que reconozca que tú eres tú. Nada. No ha querido presentar absolutamente nada (Delegación del Gobierno 1)

Desde la Delegación del Gobierno reconocen que este tipo de casos son relativamente frecuentes, que “no presenten nada, no estén documentados, no aparezca domicilio, esto es muy habitual” (Delegación del Gobierno 1). Lo que llama la atención desde su punto de vista es el hecho de que en muchos de estos casos, generalmente cuando no constan antecedentes, la persona podría haber evitado la expulsión presentando su documentación o tratando de demostrar arraigo. Así lo plantea el funcionario en relación con el último caso: “esta expulsión, con que el tío hubiera presentado el pasaporte y un domicilio, sería multa” (Delegación del Gobierno 1).

¿Qué ocurre para que lleguen a la Delegación del Gobierno tantos expedientes donde las alegaciones no aportan ninguna información ni documentación sobre la persona?

Ya se han mencionado dos motivos por los cuales, en ocasiones, no resulta fácil para los abogados recabar estas informaciones: el primero es que el periodo de alegaciones de 48 horas que establece el procedimiento preferente es muy corto. Tal como lo expresa uno de los

abogados: “es misión imposible hacer bien las cosas en tan poco tiempo” (Abogado 2). Además, puede ocurrir que tras el inicio del expediente la persona se encuentre en el calabozo a la espera de ser internada en el CIE y le hayan confiscado el teléfono, con lo cual es imposible ponerse en contacto con ella para que proporcione documentos necesarios (tanto para presentar las alegaciones como de cara a la vista de ingreso en el CIE). Hay que tener en cuenta también que los abogados del turno de extranjería atienden a un máximo de seis personas en una guardia de 24 horas, con lo cual pueden tener que presentar alegaciones (o preparar vistas) para varias personas en el mismo periodo de tiempo. En este sentido, los abogados reconocen que anteriormente, en la época en la que la policía detenía indiscriminadamente a grupos grandes de inmigrantes en situación irregular, su trabajo resultaba más fácil porque sólo tenían que acudir a una comisaría (o brigada) por guardia. Ahora hay ocasiones en las que tienen que ir a varios lugares y eso complica el trabajo, aunque también ahora se dan guardias en las que no llegan a atender a seis personas.

Ahora tienes una guardia de 24 horas, y tienes Moratalaz, Collado Villalba, Aranjuez... o sea, te pegas todo el día así, y al día siguiente tienes vistillas, y cuando terminas las vistillas, que sales a las cinco de la tarde de Plaza de Castilla, te tienes que poner a hacer las alegaciones para empezar a entregarlas en las distintas comisarías porque en muchas no te dejan mandarlas por fax (...) Es reventante. Porque puedes tener una guardia buena, que de repente haya una detención en una discoteca, sean las dos de la mañana, y te encuentres allí a los seis borrachos como cubas, pero ya está, son seis y te vas. Y tienes el día siguiente para levantarlos, ponerte en contacto con ellos, que se acuerden de lo que pasó, que te den la documentación y hacer las alegaciones y llevarlas. O tienes la guardia que empiezas a las diez de la noche, a las diez y media te llaman, tienes en la noche a lo mejor uno, te vuelves a tu casa, te llaman otra vez y cuando has terminado a las diez de la noche no has podido hacer nada, al día siguiente tienes vistillas, y luego tienes que hacer los recursos porque te vencen todos, claro (...) Es una carrera de... y lo tienes que hacer bien, porque si lo haces mal alguien sale perjudicado (abogado 4)

El segundo motivo, ya mencionado, por el cual los abogados tienen complicaciones a la hora de presentar las alegaciones, es que hay algunas personas que no disponen de pasaporte o de documentación que pruebe su identidad. Esto puede ocurrir ante la negativa de ciertas embajadas a documentar, ante la falta de representación consular en España del país del migrante, o cuestiones similares. No hay que olvidar que muchos migrantes que tratan de acceder al territorio de manera irregular se deshacen de su pasaporte para dificultar que la policía pueda llevar a cabo su devolución en caso de ser interceptados en la frontera.

Aparte de estos dos motivos, los abogados reconocen que hay otra razón de peso que les limita a la hora de presentar alegaciones: la falta de cooperación de los propios migrantes. Algunos abogados afirman que en el 50% o 60% de los casos las personas no quieren aportarles ningún tipo de información o documentación.

Pues a lo mejor son el 50%. El 50% que los has visto en comisaría y dices: quiero que mañana, esta tarde, me envíe usted toda la documentación por fax. No se venga hasta mi despacho, envíemela por fax. Yo la fotocopio, la imprimo, tal, y la llevo (...) Se olvidan, salen de la comisaría, se van y dicen “Dios mío, ya estoy libre, ya no me van a volver a pillar, ya no tengo ningún problema” (...) Hay gente que te presenta un montón de cosas, y hay gente que no te presenta nada, y el que no te presenta nada, pues ahí se queda (Abogado 3).

Hay otras veces que parece que estás haciendo un trámite administrativo sin más, porque no... que bueno, que hay que hacer las alegaciones, pues se hacen, pero que son genéricas. Porque o bien no te manda ninguna documentación, no responden al teléfono, no te dice realmente su historia, o tienen datos muy negativos como son antecedentes penales que no se han cancelado, en fin, y que no hay forma de que consigan una autorización de residencia y entonces decretan la expulsión (Abogado 1)

Por último, los propios abogados reconocen también que en el turno de extranjería hay gente que no está haciendo bien su trabajo y que desconoce en profundidad la materia de extranjería. Esto parece estar cambiando ahora que este turno proporciona menos trabajo, con la bajada en el número de detenciones, y muchos abogados se están dando de baja para incorporarse a otros turnos diferentes.

Hubo gente que sin tener ni idea se metió en fregados muy gordos, entonces lo que hacían era, pues cogían escritos de otros, por ejemplo, yo he visto escritos míos que me los han fusilado de principio a fin (...) Entonces eso lo hemos visto, van desapareciendo porque al no haber tanto tránsito se queda en esto el que funciona de verdad, el que resuelve. Pero sigue habiendo mucho... (...) los que no están haciendo las cosas bien siguen funcionando ¿por qué? Porque muchas veces son los que te hacen el 2 x 1, el bono no sé qué, tú vienes, yo te hago 100 asuntos por 100 € o cosas de estas (...). Eso ha pasado, y policías que hayan visto abogados que no valían ni... pues eso también te lo digo, todos lo tenemos (...) Ha habido mucho aprovechamiento, ahora el turno de oficio de extranjería está sufriendo un cambio para bien impresionante, porque se están dando de baja todos. Todos los que entraban en esto, sin saber mucho y sin importarles mucho y

tal, están migrando a otros turnos, porque como sólo puedes estar dado de alta en un turno (...) antes te turnaban una guardia en el mes, ahora sí te turnan una cada tres meses o cuatro y atiendes de los seis a los que puedes atender, atiendes a dos, es maravilloso (abogado 3)

#### **5.2.4 Los años de prohibición de entrada**

La expulsión lleva consigo una prohibición de entrar en territorio español durante un número de años que puede llegar a los 10. La Delegación del Gobierno no sólo valora si a la persona se le decreta multa o expulsión sino que también establece cuantos años de prohibición de entrada van a constar en las resoluciones de expulsión (también a propuesta de la policía). La ley de Extranjería establece que “la duración de la prohibición se determinará en consideración a las circunstancias que concurren en cada caso, y su vigencia no excederá de cinco años” (art 58.1), aunque contempla como excepción la posibilidad de imponer un periodo de prohibición de entrada de hasta 10 años, “cuando el extranjero suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública” (art.58.2).

En los casos de estancia irregular, la Delegación del Gobierno afirma inclinarse generalmente por la imposición de tres años de prohibición de entrada, pero en algunos casos pueden decantarse por cinco años, cuando a la persona le constan antecedentes. Para imponer una sanción de más de cinco años es necesario que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras emita un informe, y esto sólo lo hace cuando se trata de expulsiones sustitutivas del proceso penal, no en casos de estancia irregular.

La ley te establece la posibilidad de hasta cinco años, y con el agravante de cinco a 10 años tiene que ser con un informe emitido por la comisaría general de extranjería, pero de cero a cinco años normalmente nos estamos inclinando por la imposición de una sanción intermedia entre cero y cinco años, que serían tres años, porque entendemos que menos de tres años una sanción de expulsión no es ejemplarizante, no es ejemplarizante en el sentido de que un año pues prácticamente se va y vuelve (...) La policía propone y nosotros disponemos. Tenemos un criterio, ya digo, siguiendo el criterio, que normalmente es coincidente con el de la policía, que en los casos de ausencia de ninguna motivación distinta, o específica, o que pueda considerarse como agravante de la sanción, le ponemos un período de prohibición de entrada de tres años. ¿Que tiene antecedentes penales o tiene alguna denotación policial importante? Pues le ponemos hasta cinco. Y en el caso del 57.2, en función de la gravedad de la condena pues nos inclinamos hasta 10 años, siempre con el informe o valoración

que ha hecho previamente la comisaría general de extranjería y fronteras (Delegación del Gobierno 1)

El periodo de prohibición de entrada también establece el tiempo que el decreto permanece en vigor en aquellos casos en los que la persona no es expulsada. Para que el decreto pierda vigencia, tienen que transcurrir los años de prohibición de entrada más dos años de prescripción.

La tabla 5.2. refleja los años de prohibición de entrada decretados en los años 2012 y 2013 por la Delegación del Gobierno. Por algún motivo, los datos totales de esta tabla no coinciden con los totales de expulsiones que constan en los datos desagregados proporcionados por este mismo organismo (y reflejados en el gráfico 5.1). Supuestamente la falta de coincidencia se debe a que las revocaciones han sido ya extraídas de los datos sobre prohibiciones de entrada.

**Tabla 5.2** Órdenes de expulsión dictadas en función de los años de prohibición de entrada

<i>Número de años de Prohibición de entrada</i>	<i>Año 2012</i>	<i>Año 2013</i>
3	2620	1399
4	220	77
5	1555	1290
6	0	0
7	1	2
8	3	2
9	0	0
10	107	122
Total	4506	2892

*Fuente: Delegación del Gobierno en Madrid*



## **5.3 CUESTIONES EN TORNO A LA RESOLUCIÓN DE EXPULSIÓN**

### **5.3.1 La notificación**

Como ya se ha dicho, la notificación del decreto de expulsión a la persona afectada tiene que hacerse en un plazo de seis meses desde que se iniciase su expediente. Hasta finales del año 2009 era la policía la que se encargaba de notificar estos decretos, pero a partir de ese momento la Delegación de Gobierno comienza a hacerse cargo de ello. En principio, la notificación se realiza mediante carta certificada con con acuse de recibo. No obstante, tras dos intentos fallidos, o en caso de que a la persona no le conste un domicilio conocido, las resoluciones de expulsión se publican en el TEREX (Tablon Edictal de Resoluciones de Extranjería).

Este Tablón Edictal fue previsto en el Reglamento de la última Ley de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011. La norma establecía que, en aquellos casos en los que no se puede llevar a cabo la notificación de las resoluciones de extranjería, la notificación se realiza por medio del anuncio en dicho Tablón Edictal. Su gestión y funcionamiento están regulados mediante la Orden TIN/3126/2011.

El mayor problema que presenta este tipo de notificación es que crea una situación de indefensión para los inmigrantes, que en la mayoría de los casos desconocen la existencia de este tipo de procedimientos administrativos. Por lo tanto, es improbable que lleguen a saber que tienen una expulsión decretada, y que interpongan un recurso contencioso-administrativo en el plazo establecido, que son dos meses desde la fecha de notificación o publicación en el tablón.

La resolución de expulsión es efectiva si se le notifica tanto a la persona afectada como a su abogado/a. En principio, la Delegación del Gobierno trata de notificar a los dos, pero algunos abogados han dejado de aceptar representación en estos casos, al encontrarse con situaciones en las que ellos mismos no podían localizar a ese inmigrante.

Yo hasta hace cuatro o cinco años, siempre aceptaba representación, ¿que significaba eso? Significaba que cuando yo asistía a un extranjero en comisaría, me tomaban mis datos y con mis datos, mi número de fax, mi dirección profesional, que no varía, y si varía está en el colegio de abogados y la policía tiene acceso a ella, me notificaban a mí. Entonces venían un par de señores de la policía, me decían: le notificamos la orden de expulsión de este señor. Firmaba la notificación, desde ese momento tienes dos meses para recurrir. ¿Qué pasa? Que nos dimos cuenta de que muchas veces no podíamos localizar al extranjero,

entonces yo dejé de admitir representación. (...) Yo les explico siempre lo mismo "mire, a mí me pueden notificar fácilmente, pero yo a usted no sé si le puedo encontrar, con lo cual prefiero que le notifiquen a usted", ¿qué hace la policía? Si no puede notificar en el domicilio, al final acaban publicando por edictos, y esa notificación es válida, para que transcurra el tiempo. Es uno de los mayores problemas que existe con estas notificaciones de órdenes de expulsión (Abogado 3).

### **5.3.2 Los recursos**

Una vez que Delegación del Gobierno notifica a una persona una orden de expulsión, ésta -o su representante legal- tiene un periodo de dos meses para recurrir esa orden de expulsión en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. La interposición de ese recurso, sin embargo, no paraliza la ejecución de dicha orden administrativa, lo que quiere decir que el migrante puede ser expulsado sin que su recurso haya sido resuelto. Sin duda, esto ocurre en muchas ocasiones, dado que los juzgados de lo contencioso pueden tardar varios años en dictar una resolución al recurso. Tal como lo expresa un abogado del turno de extranjería: "Como están los juzgados como están, pues algunos [recursos] se resuelven al año y otros se resuelven a los cuatro años, depende" (Abogado 1)

En el momento en que un abogado interpone ese recurso a la orden de expulsión, puede solicitar al mismo tiempo una medida cautelar de suspensión de esa orden, si hay indicios razonables de que el recurso va a prosperar. En la práctica, se cree que la mayoría de los abogados solicitan esta medida. Si el juzgado decide concederla, quiere decir que el migrante no puede ser expulsado hasta que se resuelva el recurso.

El problema que se observa es que parece haber una gran disparidad de criterios en los juzgados de lo contencioso-administrativo a la hora de valorar la concesión de esta medida cautelar, y en muchas ocasiones es difícil de conseguir. Por eso los abogados hablan de "pelear" en sala para lograr convencer a los jueces de que suspendan la expulsión, como se observa en el testimonio a continuación

Según qué juzgados. Hay juzgados de lo contencioso en Madrid que son más sensibles, y hay otros que son menos sensibles. Mira, yo la última que conseguí, cada vez me cuesta más, pero la última medida cautelar de suspensión la conseguí para una chica dominicana que llevaba dos años en España, que era novia y se iba a casar con un ciudadano español, que no tenía ningún delito y aporté como prueba, en la medida cautelar, que tenían la fecha para contraer matrimonio en el registro civil. Entonces me suspendieron, pero además de suspenderme, dos

semanas después me adelantaron la fecha del juicio, que era para dentro de dos años, me la adelantaron al siguiente mes. Para entonces no se habían casado todavía pero se iban a casar, le quitaron la orden de expulsión, se la cambiaron por multa, que fue la petición subsidiaria que hice yo, le pusieron la multa, luego se casaron, están casados, y ahora ella tiene una tarjeta de familiar de residente comunitario. Fue la última que conseguí, y en sala tuve que pelear, vamos, muy mucho. Aparte que hubo muchas cosas que ayudaron en sala: pues el chico estaba super enamorado de ella, se puso a llorar allí, “por favor, no la echen de aquí, la quiero mucho”. (Abogado 3)

Ocorre, por lo tanto, que muchas veces se llega a los Juzgados de lo Contencioso cuando la persona ya ha sido expulsada. Los abogados se quejan de que en estos casos los jueces suelen considerar que el recurso ya no tiene objeto y, por lo tanto, lo desestiman. Así ocurrió en el caso del que habla este letrado:

...y entonces el juez podía haber hecho dos cosas, resolver mi medida, la demanda o hacer lo que hizo: me desestimó, porque entendió que ya no había objeto para la medida cautelar porque estaba fuera (...) Ya no resolvemos porque, total... yo, “no, es que puede usted resolver en este momento y obligar a la policía a que me lo vuelva a traer aquí. Es que usted puede hacer eso” (Abogado 3)

Los abogados defienden que, en caso de que la persona haya sido expulsada y el recurso se resuelva favorablemente por los jueces de lo Contencioso-Administrativo (o en la Audiencia Nacional), el Estado está obligado a volver a traer a la persona al territorio. No está muy claro en qué ocasiones ocurre esto (los abogados hablan de algunos casos que conocen), pero todos los indicios llevan a pensar que sucede en un número muy reducido de ocasiones.

Yo estoy ahora en la Audiencia Nacional con un tema también de una expulsión, porque es una expulsión especial, por eso la he llevado a la audiencia nacional, y he ganado la expulsión, porque no se hizo conforme a derecho. Pero ahora estoy a ver si me aclaran si el tío lo traen o no lo traen, porque para ejecutar esa sentencia me tienen que traer al tío al territorio, que me lo expulsaron de aquí. De Algeciras, realmente, me lo expulsaron. (Abogado 3).

Pero entonces cuando tú ganas ese juicio e intentas traerlos desde fuera, te encuentras con el problema del visado, porque muchos países necesitan visado para entrar, aunque ellos tengan una sentencia que diga que no te tendrían que

haber expulsado, estás fuera del territorio español, tienes que volver a entrar, ¿cómo consigues entrar? ¿Con un visado de turista? A Marruecos por ejemplo no les dan visado de turista si no tienen un contrato de trabajo en Marruecos, y anda que no hay marroquíes sin contrato de trabajo en Marruecos, con lo cual se pierde, o sea, no sirve para nada, o sea, no consigues nada, porque el mal está hecho. Hay muchas familias que se vuelven con sus maridos, con sus mujeres, con sus hijos, porque llevan dos años allí, o tres años, y no van a estar esperando una sentencia que además no sabes que es lo que va a pasar, entonces ¿para qué ha servido todo? O sea, esa sentencia te la comes con patatas pero no la puedes llevar a cabo, no la puedes ejecutar, no puedes hacer que sirva esa sentencia, ¿sabes? No tiene finalidad ese recurso, pierde toda la finalidad, pero bueno, es que no te queda otra... (Abogado 4).

### **5.3.3 Las revocaciones**

Uno de los mayores problemas que durante mucho tiempo presentó para los inmigrantes en situación irregular el hecho tener un decreto de expulsión en vigor era que con ese decreto no podían acceder a la regularización por motivos de arraigo. Así, los inmigrantes que recibían una resolución de expulsión pero no llegaban a ser expulsados se encontraban durante mucho tiempo en un limbo administrativo.

Hay que tener en cuenta que esta situación de liminalidad podía llegar a alargarse mucho en el tiempo, ya que ese decreto prescribe cuando han transcurrido dos años además de los años de prohibición de entrada que el decreto establece (un mínimo de tres, como se ha visto). Considerando que los años de prescripción comienzan a contar cuando se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto, que –ya se ha dicho– en ocasiones puede llegar a tardar hasta tres años, era normal que esos decretos se mantuviesen en vigor por más de diez años.

Esta situación se mantuvo en Madrid hasta el año 2011, momento en que las administraciones decidieron comenzar a revocar –y convertir en multas– las expulsiones a aquellas personas que cumpliesen los requisitos para acceder a la regularización por motivos de arraigo.

Entonces con este expediente de expulsión, cuando llega el momento de concederle el arraigo, con la expulsión no se le podría conceder nunca el arraigo, entonces ¿qué estamos haciendo? Se reunió la policía, se reunieron aquí la Delegada del Gobierno, el Director del Área de Trabajo e Inmigración, que son los que resuelven los arraigos, y acordaron pasar estas expulsiones a multa para que pudiéramos concederle el arraigo, porque al fin y al cabo esto es una multa

administrativa, ¿me entiendes? Entonces lo que estamos haciendo también es, cuando un señor presenta una autorización, solicita una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que es por arraigo social o familiar, lo presenta en el área de trabajo y reúne unos requisitos, desde el área de trabajo nos solicitan, si tiene una expulsión dictada por la Delegada del Gobierno, dictada y vigente, que es una expulsión firme y vigente, pero que no se ha ejecutado, no se ha ejecutado por lo que haya sido, nos están solicitando que se lo pasemos a multa para poder concederle el arraigo (Delegación del Gobierno 3)

Antes de que operase este cambio, las revocaciones que concedía la Delegación del Gobierno –y que se siguen concediendo a día de hoy- eran principalmente aquellas en las que el inmigrante con un decreto de expulsión en vigor contraía matrimonio con una persona de la Unión Europea, o tenía hijos de nacionalidad española. También se daban otros casos como la revocación por interés policial o porque la persona tenía un permiso previo que no había sido renovado hasta el momento del recurso.

“[Antes] se revocaban los de los comunitarios, los que se casaban, y además precisamente casados, vamos, matrimonio con comunitario. Y de los otros, alguno por interés policial o alguno que haya obtenido, o sea, que teniendo un permiso denegado haya obtenido la estimación de un recurso que pudiera haber interpuesto contra ese permiso, y en ese periodo le hubiesen abierto un expediente de expulsión. No, si antes no se revocaban como ahora, vamos, como ahora, como llevamos unos años” (Delegación del Gobierno 5).

A pesar de este cambio en la gestión de las revocaciones, es importante señalar que sigue habiendo casos de personas que continúan en un limbo jurídico, ya que no pueden ser expulsadas pero tampoco cumplen los requisitos para acceder a un permiso de residencia. Como ha señalado Garcés-Mascreñas (2012, p. 165), se trata de una figura legal específica: el inmigrante indeportable e irregularizable.

La tabla 5.3 presenta los datos de las revocaciones concedidas y denegadas desde el año 2009 al año 2013, donde parece observarse el incremento ocasionado por los cambios operados en el año 2011.

**Tabla 5.3**                      *Revocaciones. Años 2009-2013*

	<i>Concedidas</i>	<i>Denegadas</i>	<i>Total</i>
2009	416	409	825
2010	451	624	1075
2011	1069	840	1909
2012	1661	920	2581
2013	1072	522	1594
Total	4669	3315	7984

*Fuente: Delegación del Gobierno en Madrid*



## 6 LA DETENCIÓN EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

### 6.1 LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO

La Posibilidad de detener o internar a una persona para llevar a cabo su expulsión está presente en la normativa española desde la primera Ley de Extranjería, aprobada en el año 1985 (LO 7/1985). Posteriormente, la medida pasaría también a tener cabida en los supuestos de retorno y de devolución (LO 4/2000 y LO 8/2000<sup>24</sup>, respectivamente). Tal como se recoge en el reciente decreto que regula el funcionamiento de los CIE, el internamiento “estará orientado a garantizar la presencia del extranjero durante la sustanciación del expediente administrativo y la ejecución de la medida de expulsión, devolución o regreso” (RD 162/2014)

El internamiento de inmigrantes en situación irregular es justificado por los poderes públicos con el argumento de que, en la mayoría de los casos, aquellos no pueden ser expulsados en el momento de ser detectados, y si son puestos en libertad mientras se efectúan los trámites necesarios para su repatriación es probable que ya no se les pueda volver a localizar. Esta medida, sin embargo, ha sido calificada como “sustancialmente contraria a los parámetros mínimos de la legitimidad democrática” (Miralles Sangro, 2012, p. 731), de “carácter represivo más que efectivo” (Jarrín Morán, Rodríguez García, & de Lucas Martín, 2012, p. 13) y poseedora de una “*extraña* naturaleza jurídica difícilmente compatible con las garantías de libertad derivadas de nuestro sistema de derechos fundamentales” (Inmigrapenal, 2009, p. 2). La privación de libertad es una medida coercitiva desproporcionada cuando se trata de personas que únicamente han cometido una falta administrativa, como lo es encontrarse en situación irregular.

Recién aprobada la Ley 7/1985, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la medida de detención cautelar o internamiento de los extranjeros recogida en la misma, por considerar que se vulneraba el artículo 25.3 de la Constitución Española, el cual prohíbe a la Administración Civil imponer sanciones que impliquen privación de libertad. El Tribunal Constitucional, no obstante, declaró que el internamiento es

---

<sup>24</sup> La LO 8/2000 preveía el internamiento sólo para las devoluciones ocasionadas por infringir una prohibición de entrada, pero la LO 14/2003 extendió la medida admitiendo el internamiento en todos los supuestos de devolución



“susceptible de una interpretación conforme a la constitución” (STC 115/1985), según los fundamentos que la propia sentencia señala. Estos fundamentos son básicamente tres: primero, la decisión sobre el internamiento recae en el juez, quien debe motivar su resolución y respetar los derechos fundamentales de defensa; segundo, el internamiento debe regirse por el principio de excepcionalidad; y tercero, el internamiento tiene que llevarse a cabo en lugares que no tengan carácter penitenciario. De este modo, como ha señalado Aja (2012), el problema fue resuelto por el Tribunal Constitucional con una sentencia “interpretativa”, lo que quiere decir que, “interpretada de otra forma, la norma sería inconstitucional” (Aja, 2012, p. 256).

La decisión de si internar o no a una persona para materializar su expulsión, por lo tanto, tiene que ser tomada por un juez, aunque la decisión de expulsar sea de carácter administrativo. El juez no tiene que pronunciarse sobre la expulsión sino sobre las circunstancias de la persona, “concernientes, entre otros aspectos, a la causa de expulsión invocada, a la situación legal y personal del extranjero, a la mayor o menor probabilidad de su huida o cualquier otra que el juez estime relevante para adoptar su decisión” (STC 115/1985). Con la modificación de la ley de extranjería contenida en la Ley Orgánica 11/2003 se hicieron explícitos algunos criterios específicos para orientar la decisión de los jueces, los cuales se consolidaron con la reforma del 2009 (LO 2/2009). Concretamente, estos criterios son: “el riesgo de incomparecencia por carecer de domicilio o de documentación identificativa, las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes” (art 62.1).

El hecho de que el internamiento se rija por el principio de excepcionalidad quiere decir, tal como lo expuso la STC 115/1985, que “la libertad debe ser respetada salvo que se estime indispensable la pérdida de libertad del extranjero por razones de cautela o de prevención, que habrán de ser valoradas por el órgano judicial”. Esta excepcionalidad implica, por lo tanto, que el internamiento debe acordarse sólo cuando se considere imprescindible, y no se puede prolongar por más tiempo del necesario para ejecutar la expulsión. Por otra parte, el internamiento no debe ser acordado si no existe una alta probabilidad de que la expulsión pueda ser llevada a cabo.

La duración máxima del internamiento que la primera ley de extranjería contemplaba era de 40 días. Este criterio se mantuvo hasta la última reforma de la ley de extranjería, que amplió esta duración hasta los 60 días, a pesar de la oposición que, durante la tramitación de la Ley, mostraron a la misma numerosos actores sociales. Como ha señalado Aja (2012, p. 258), la recién aprobada Directiva Comunitaria sobre el retorno contemplaba la posibilidad de alargar

el internamiento hasta los 12 meses, lo que de alguna manera se empleó para tratar de quitar importancia a este cambio que posibilita mantener la privación de libertad durante 20 días más que anteriormente.

La primera ley de extranjería no hacía referencia a lugares específicos en los que debía efectuarse la detención cautelar del extranjero, sino que hablaba de “centros de detención” o “locales que no tengan carácter penitenciario”. Fue con la aprobación del reglamento de esta ley (RD 155/96), cuando la normativa comienza a hablar de “Centros de internamiento de Extranjeros”. Tres años más tarde, en el año 1999, ya había en España seis centros de este tipo en funcionamiento, y sumaban un total de 478 plazas (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 1999, p. 351) Los CIE dependen del Ministerio del Interior y están gestionados y vigilados por el Cuerpo Nacional de Policía.

### **6.1.1 Los Centros de Internamiento de Extranjeros**

En la actualidad hay en España siete Centros de Internamiento de Extranjeros en funcionamiento, cinco de ellos se encuentran en la península y dos de ellos en el archipiélago Canario. Los CIE de la península están ubicados en Madrid (Aluche), Barcelona (Zona Franca), Murcia (Sangonera la Verde), Valencia (Zapadores) y Algeciras (La Piñera). Este último CIE está en realidad formado por dos, pues tiene una extensión ubicada en Tarifa (Isla de las Palomas), pero administrativamente se trata del mismo centro. El CIE de Málaga (Capuchinos), en uso desde el año 1991, cerró definitivamente en el año 2012.

Los dos CIE del archipiélago Canario se encuentran ubicados en Gran Canaria (Barranco Seco) y Tenerife (Hoya Fría). El CIE de Fuerteventura (El Matorral), se encuentra temporalmente cerrado debido al descenso en la llegada de pateras

En marzo de 2012, los CIE contaban con un total de 2604 plazas, como puede observarse en la tabla 6.1. Esto quiere decir que las plazas se han multiplicado por 5 en poco más de 10 años. Del total de plazas, más del 87 por ciento estaban destinadas a hombres, y menos de un 13 por ciento a mujeres.

**Tabla 3.1** *Número de plazas en los Centros de Internamiento de Extranjeros*

<i>Centros de Internamiento</i>	<i>Nº total de plazas</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Algeciras	192	120	72
Tarifa	160	160	0
Barcelona	226	226	(-78)*
Madrid	280	236	44
Murcia	148	84	54 (+10)*
Valencia	156	132	24
Las Palmas	168	132	36
Tenerife	238	180	58
Fuerteventura	1036	1000	36
Total	2604	2270	334

*\* EL CIE de Barcelona cuenta con un módulo de 78 plazas para el internamiento de mujeres que no se está empleando con ese fin*

*\*El CIE de Murcia cuenta además con 10 plazas destinadas a familias*

*Fuente: Women's Link Worldwide (2012)*

Numerosas voces han denunciado las duras condiciones a las que se enfrentan las personas internadas en los CIE (APDHA, 2008; Campaña por el cierre de los CIE, 2013; CEAR, 2009; Ferrocarril Clandestino, Médicos Mundo Madrid, & Sos Racismo, 2009; Jarrín Morán et al., 2012; Martínez Escamilla, 2013; Pueblos Unidos, 2011, 2012, 2013; Women's Link Worldwide, 2012). Los principales motivos de preocupación giran en torno a las vulneraciones de derechos que se producen en estos centros, a la mala calidad de la asistencia social, jurídica y sanitaria, y al mal estado general de las instalaciones.

Aunque en teoría los CIE no tienen carácter penitenciario, guardan un parecido preocupante con las prisiones, y en muchos aspectos la estancia en ellos es mucho peor (Martínez Escamilla, 2013, p. 11). Uno de los motivos es que los policías que custodian estos puestos no están formados para gestionar situaciones de privación de libertad, ni tampoco en materia de extranjería. Como ha señalado Martínez Escamilla (2013)

“sin llegar a sugerir mala praxis general en la ejecución de la policía de esta delicada función, ha de tenerse en cuenta que los contextos de privación de libertad son proclives al abuso y que quien custodia, en este caso la Policía Nacional, detenta un intenso poder sobre las personas custodiadas, que se

despliega sobre sus derechos, desde los más elementales y básicos –como los limitados a consecuencia del mantenimiento de la disciplina y el orden en el interior del Centro- hasta los más técnicos, como los relacionados con el efectivo ejercicio del derecho de defensa” (Martínez Escamilla, 2013, p. 11)

Por otra parte, los CIE son considerados por los policías sitios incómodos y de poco prestigio donde, por lo general, nadie quiere trabajar de manera voluntaria. Esto hace que muchas veces los policías que se encargan de la vigilancia de estos centros sean aquellos recién salidos de la academia que no tienen más elección. Un alto cargo del CIE de Aluche reconoce que la falta de formación de los policías es un hecho:

Policialmente no es muy agradable y tal. Lo digo yo, que llevo aquí muchos años, pero sí, yo entiendo que no es un servicio muy policial que se diga, efectivamente. Pero bueno, hay que pasar por todos los sitios y, en fin, hay que tener ya... de hecho, de hecho hasta ahora hay un movimiento importante de gente, ¿no? Nosotros en cuanto tenemos formado medianamente al personal pues ¿qué pasa? Pues que todo el que puede se marcha, claro, buscando su... cuestiones personales. De hecho, estamos haciendo unos cursos, unos cursillos para dar formación a los muchachos e intentando retenerles el máximo tiempo, pero hasta día de hoy pasa que cuando tienen la formación adecuada, o nosotros entendemos que tienen la formación adecuada, pues efectivamente se marchan, pero eso es inevitable, inevitable. (Alto cargo del CIE)

Uno de los problemas que había con la garantía de los derechos de los internos es que, en un principio y durante mucho tiempo, eran los jueces que autorizaban el internamiento los que podían recibir quejas y peticiones de la persona que se encontraba internada, pero muchas veces estos jueces se encontraban en otra localidad diferente a la del CIE, lo que hacía muy difícil la comunicación y el cumplimiento de esa función de supervisión (Pueblos Unidos, 2011). La última reforma de la Ley de Extranjería (2/2009) incluyó una figura que pretendía poner fin a estas limitaciones: el juez de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros. Así, dicha ley establecía que en aquellos lugares donde se ubican los CIE debe designarse un Juzgado que se encarga “de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales” (art. 62.6 de la LO 2/2009). Aunque el funcionamiento de esta figura se ha considerado “muy desigual” (Martínez Escamilla, 2013, p. 9), en algunos CIE como el de Madrid su trabajo ha sido muy importante para el avance de los derechos de las personas internadas.

Los CIE permanecieron sin regulación legal durante casi catorce años, desde que se promulgó la primera ley de extranjería hasta que se publicó la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. Entre otras muchas cosas, esta orden dejaba fuera aspectos tan importantes como las infracciones y sanciones a los internos, dejando un amplio margen de decisión al director del centro, y propiciando la discrecionalidad (APDHA, 2008). En el año 2003, algunos aspectos relacionados con la regulación de los CIE, incluidos los derechos de los extranjeros internados, fueron incorporados en la Ley de Extranjería (LO 14/2003). Finalmente, con la última reforma de esta Ley (LO 2/2009), el Gobierno se comprometió a aprobar, en el plazo de seis meses, un reglamento que desarrollase el régimen de internamiento de los extranjeros, el cuál no vio la luz hasta más de cuatro años después. Así, en el año 2014 se promulgaba el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprobaba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE.

Este reglamento incorpora algunas mejoras que benefician a los internos, como las relacionadas con los servicios médicos, jurídicos y sociales, o la inversión en infraestructuras. En términos generales, sin embargo, ha sido negativamente evaluado por el amplio poder que retienen los policías y porque no llega a poner solución a muchas de las disfunciones que presentan los CIE (Belgrano, 2014; Manzanedo, 2014; Orgaz, 2014). Este Reglamento se ha considerado poco más que una actualización de la Orden Ministerial del año 1999, y se le ha acusado de haber perdido “la gran oportunidad de avanzar en el contenido de los derechos de los internos, sus relaciones con los organismos de seguridad y control, y sobre todo adecuar la norma y dar respuesta a la regulación de los derechos que deben de gozar de conformidad con los preceptos de la Ley de Extranjería” (Belgrano, 2014). Otra de las críticas más importantes que ha recibido el reglamento es que no incluye las resoluciones dictadas por los diferentes Juzgados de Control, como la que estipula la obligación de los policías de informar de la fecha de salida del vuelo o la obligación de informar sobre las posibilidades de solicitar asilo (Manzanedo, 2014).

En enero del año 2015 el Tribunal Supremo anulaba cuatro artículos de este reglamento. Por un lado, dos de estos artículos (7.3 párrafo 2º y 16.2 párrafo k) fueron anulados por entender el tribunal que vulneraban el derecho de las familias internadas a disponer de un espacio separado que garantice su intimidad, el cual está reconocido en la directiva europea 2008/115. Por otro lado, el artículo 21.3 ha sido considerado contrario a la ley de extranjería, al no permitir ésta que la persona sea internada en más de una ocasión para tratar de llevar a término un mismo expediente de expulsión. Por último, se anula el artículo 55.2, párrafo 1º, que permitía los registros personales incluso con desnudo integral por dos motivos

diferenciados que, los jueces han establecido, deberían ser concurrentes para no exceder a la propia Ley de Extranjería y la jurisprudencia del tribunal Constitucional (El País, 2015).

## 6.2. ¿A QUIÉN SE INTERNA EN LOS CIE?

No existen datos públicos que permitan comprobar las características de las personas que son internadas en los diferentes CIE. Es de esperar que algunos CIE tengan más personas en proceso de expulsión (por ejemplo, Madrid y Barcelona) y otros CIE más personas en proceso de devolución (por ejemplo, los CIE del Archipiélago Canario). También es de esperar que se produzcan oscilaciones importantes dependiendo de la época del año, porque las entradas irregulares por vía marítima tienden a concentrarse en los meses de verano. Para esta investigación se ha podido tener acceso a los datos que reflejan el motivo de internamiento de las personas en el CIE de Madrid en el año 2012 (tabla 6.1). Como puede observarse, el 70 por ciento de los internamientos se produjo para efectuar la expulsión de personas que se encontraban en situación irregular.

**Tabla 6.2** *Motivo de Ingreso en el CIE de Aluche. Año 2012*

	<i>Num.</i>	<i>%</i>
53.1.a) por estancia irregular (expulsión administrativa)	2264	70,03
53.1. f) por participación en actividades contrarias al orden público (expulsión administrativa)	7	0,22
57.2 por condena con pena privativa de libertad superior a un año (expulsión administrativa)	334	10,33
58.3 a) por contravenir la prohibición de entrada (devolución)	219	6,77
58.3 b) Por entrar ilegalmente en el país (devolución)	201	6,22
89.1 CP párrafo 1º sustitución de pena de prisión inferior a 6 años (expulsión judicial)	60	1,85
Otros	148	4,58
Total	3233	100

*Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras*

El proceso de internar a un extranjero para llevar a cabo su expulsión puede dividirse en tres fases: la solicitud de plaza en el CIE, la concesión de la plaza en el CIE, y la decisión sobre el

internamiento. En este capítulo se pretende analizar cómo se toma la decisión de qué extranjeros son internados en el CIE de Aluche, en Madrid, a través de un recorrido por estas diferentes fases.

### **6.2.1 La solicitud de plaza en el CIE de Aluche**

Como ya se ha dicho, hay dos momentos en los que los policías pueden solicitar plaza en un CIE para un extranjero que se encuentra en situación irregular. Por un lado, tras el inicio del expediente de expulsión por el procedimiento preferente, como medida cautelar mientras se resuelve dicho expediente. Por otro lado, cuando la persona ya tiene decretada la expulsión –y siempre que no se encuentre dentro del plazo de cumplimiento voluntario– para tratar de materializar la expulsión si ésta no pudiese ser llevada a cabo en el plazo de 72 horas.

La solicitud de plaza se envía directamente al CIE correspondiente desde las distintas comisarías y brigadas, por vía telemática, a través de la aplicación informática denominada ADEXTTRA, de la que también se habló anteriormente. Los funcionarios del CIE se encargan posteriormente de valorar y resolver esa petición. En principio, las distintas unidades policiales distribuidas por todo el país tienen asignado uno de los ocho CIE existentes en el territorio en virtud de criterios geográficos. Así, a la zona norte y oeste de España le correspondería solicitar plaza en el CIE de Aluche. Ello no quita para que, cuando no hay plazas disponibles, las distintas unidades policiales puedan solicitar plaza en otros CIE más alejados geográficamente.

Los policías encargados de solicitar las plazas no saben exactamente cuáles son los criterios que los funcionarios del CIE están teniendo en cuenta a la hora de conceder o denegar las plazas, pero se han ido formando una opinión al respecto en base a la experiencia y a las comunicaciones que van estableciendo con los policías de la BPED y del propio CIE. Así es como han elaborado un criterio propio para decidir en qué casos solicitan plaza y en cuáles no, puesto que, más allá de ciertas directrices, no reciben unas pautas claras de cómo deben actuar al respecto<sup>25</sup>. Diferentes policías en diferentes comisarías manifiestan prácticas completamente diferentes en relación a la solicitud de plaza en el CIE: mientras que algunos solicitan plaza en casi todos los casos, otros admiten hacerlo en muy pocas ocasiones.

---

<sup>25</sup> Un mes después de haber concluido el trabajo de campo para esta investigación, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras concretó en la circular 6/2014 los criterios que los instructores de los procedimientos de repatriación deben valorar a la hora de formular la solicitud de internamiento. Estos criterios están muy detallados y se dividen en dos bloques, uno relacionado con las circunstancias de carácter personal del inmigrante y otro relacionado con las circunstancias que indican la posibilidad real de que la repatriación se lleve a cabo. Falta por comprobar en qué medida las instrucciones de este documento están siendo puestas en práctica por los policías.

Pocos de CIE, la verdad. Un 20% más o menos de detenidos se les suele pedir CIE (Policía E/D/2)

Pedir lo pido en todos, que tengan antecedentes, que tengan decretada o sin decretar la expulsión, lo pido en todos, ahora que te lo concedan o no, eso ya es otra historia, pero normalmente todos (...) prácticamente casi la totalidad, vamos en un 95% de las veces, sí, sí (Policía E/D/4).

En términos generales, en aquellos casos en los que se solicita el CIE como medida cautelar, los policías suelen valorar las circunstancias personales del detenido, fundamentalmente si tiene antecedentes. Al igual que ocurriera con la decisión sobre si efectuar la detención o no, los policías consideran también aspectos como la “fiabilidad” que ofrecen las personas.

Yo concretamente pido ingreso en el CIE cuando esa persona ya tiene reseñas policiales por algún delito, o bien malos tratos, algún tipo de robo con violencia o intimidación, lesiones, hurtos, o delitos contra la salud pública, etc. (Policía E/D/6).

No es como, que te digo a ti, una cosa ahí que sea estricta, de que digas dos y dos son cuatro. Sino, como siempre, te dejan así un poco... te dan como instrucciones, ¿no? Como unas directrices. El que no tenga antecedentes, no hace falta pedirle CIE (...) Pero bueno, no tiene antecedentes, pero ya te digo, lo del domicilio, ¿no? Pues ya te digo, un poco por la fianza que te de la persona esa. Aquí han venido chavales, “no, no, yo vivo con mi madre, que llevo aquí 10 años, 5 años, tal”. Pues bueno, no le pides CIE (...) Pero ya te digo, el que llega y te dice “no, tal, no sé qué” o “no, yo vivo en Zaragoza, no sé qué”. Buah, y qué haces aquí, ¿no? (policía E/L/2).

En aquellos casos en los que la persona ya tiene un decreto de expulsión en vigor, los policías no valoran tanto las circunstancias de la persona (aunque, también en este supuesto, algunos policías admitieron no solicitar plaza en el CIE ante la ausencia de antecedentes), sino fundamentalmente las solicitudes de internamiento o los internamientos que haya tenido previamente.

Como ya fue mencionado, aunque un juez haya denegado previamente el internamiento de una persona, muchos policías vuelven a solicitarlo. Para justificar esta práctica, los policías alegan, por un lado, que desconocen las circunstancias por las que se denegó el internamiento (si éstas no se han grabado en la base de datos ADEXTTRA) o que esas circunstancias han podido cambiar. Por otro lado, defienden que los jueces tienen diferente criterio entre sí, y que



el hecho de que un juez denegase el internamiento no implica que otro juez distinto no lo vaya a conceder. Si esa solicitud se denegó con carácter reciente, los policías pueden optar por no pedir plaza en el CIE:

Por ejemplo, yo una persona que le han detenido la semana pasada y tiene un decreto de expulsión en vigor, yo no le voy a pedir cie otra vez, porque ya ha pasado a disposición de un juez, o bien los compañeros me lo han denegado por equis motivo. Si ha pasado una semana o incluso un mes, su situación en España no ha cambiado, por lo que si un juez ha decidido no ingresarle en el cie por equis motivos, yo no soy nadie para ver que su situación haya cambiado, tendría que justificarlo, ¿entiendes? No por el hecho de estar en vigor, le detengo hoy, mañana también, no no, no hacemos eso tampoco, dejas pasar un tiempo prudencial en el que su situación en España, su vida, ha podido cambiar, y si ahora no se ha podido ejecutar su expulsión, a lo mejor dentro de tres meses sí se puede, por lo que sea, porque ahora sí tenga documentación, o porque ya no esté casado, o su mujer se haya ido a su país, o ya no tenga arraigo en España, o cualquier cosa (Policía E/D/6)

Se suele mirar el registro de las veces que se le ha pedido CIE, si es muy reciente que le hayan denegado el CIE, no se le pide. Si hace tiempo que se le pidió el CIE, nosotros se lo volvemos a pedir (Policía E/D/2)

Hay otro motivo por el que los policías afirman no solicitar plaza en el CIE aun en el caso de que el migrante posea un decreto de expulsión en vigor, y es en el caso de que éste sea originario de un país al que no se le va a poder expulsar. Pero el único ejemplo de país de este tipo que se mencionó por los policías, una y otra vez, fue Cuba.

Entonces una persona cubana que tiene un delito penal nunca se le pide y se justifica mediante que es un país de difícil expulsión, entonces nosotros en la diligencia que tenemos que hacer ponemos que es un país de difícil expulsión, por eso es el motivo por el cual no pedimos CIE (...) Eso lo vamos sabiendo porque nos lo han contado cuando llamamos allí y tal, "mira este chico o lo que sea no se va a poder expulsar por el motivo ese". Son países que es difícil expulsarlos, vamos, allí (Policía E/D/2).

Durante el tiempo que los policías tardan en solicitar la plaza en el CIE y esperan a la contestación que autorizará o denegará dicha plaza, la persona permanece detenida en los calabozos. Teniendo en cuenta que las plazas disponibles en el CIE son pocas si se comparan con el número de detenciones por extranjería, muchas veces la solicitud de CIE supone

alargar la privación de libertad de una persona de forma innecesaria. Esto quedaba especialmente patente antes de la circular 2/2012, cuando el número de solicitudes era tan grande que las posibilidades de que concedieran la plaza al extranjero eran muy escasas, como se verá a continuación.

### **6.2.2 La concesión de plaza en el CIE de Aluche**

El CIE de Aluche se encuentra ubicado junto a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, y depende orgánicamente de ella, aunque su gestión corresponde a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Este CIE tiene asignado un equipo de policías que trabajan dentro de sus instalaciones, en funciones de control y vigilancia (14 policías por turno, en cinco turnos diferentes), y otro equipo que trabaja en las dependencias de la BPED valorando las solicitudes de internamiento (tres o cuatro por turno).

La asignación de plazas transcurre de la siguiente manera: una vez que los policías de las distintas unidades policiales, a través de la aplicación informática ADEXTTRA, han formalizado una petición de ingreso en el CIE, los funcionarios del CIE tienen que decidir si conceden o no la plaza para esa persona, en función de las plazas que haya disponibles y los criterios que se consideren prioritarios en ese momento.

A pesar de que en la práctica la decisión sobre a quién se interna es facultad de cada CIE, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras tiene la última palabra y puede intervenir en el proceso de asignación de plazas, bien estableciendo determinados criterios de admisión, o bien forzando que se acepte en un CIE a un extranjero en concreto por los motivos que sea.

Digamos que la última palabra en las plazas la tenemos nosotros, aunque nosotros les damos a los directores del cie su margen de maniobra. Ellos, como son los que regulan el CIE saben mejor que yo como tienen el CIE, con lo cual lo lógico es que ellos digan si tiene plaza o no tiene plaza, entonces en casos especiales me llaman a mí. (Policía UCER/CGEF/1)

Como ya se ha dicho, los internamientos han estado sometidos al escrutinio de los medios de comunicación y a las críticas de numerosas organizaciones de carácter social, al igual que ocurriese con las identificaciones y las detenciones de extranjeros. Se cree que esto ha sido lo que ha provocado los cambios recientes en la forma de abordar el asunto por parte de los poderes públicos. En junio del año 2012, el secretario de Estado de Seguridad, Ignacio Ulloa, defendió en una comparecencia en la Comisión de Interior que el gobierno había matizado la política de expulsiones de la ley de extranjería, no sólo mediante la ya mencionada Circular 2/2012 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, sino también “circunscribiendo el

internamiento en CIE para casos de expulsiones cualificadas (infracción penal o administrativa muy grave)”<sup>26</sup>. Esta nueva orientación del gobierno con respecto a los internamientos había sido ya declarada en abril del 2012 cuando el Ministro del Interior hizo la supuesta promesa de “reservar 2500 plazas de los Centros de Internamiento de extranjeros para inmigrantes que hubieran cometido algún delito, mientras que aquellos inmigrantes que demostraran algún tipo de arraigo y no tuvieran cuentas pendientes con la justicia, quedarían fuera de los centros”<sup>27</sup>.

Hay indicios de que esta nueva orientación se tradujo en una circular interna de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, que instaba a los diferentes CIE a priorizar el internamiento de personas con antecedentes penales y policiales, pero no se ha podido tener acceso a este documento. Tal como lo plantea un alto cargo del CIE de Aluche entrevistado para la investigación, este centro ha adoptado este criterio a la hora de valorar las solicitudes de plaza, aunque afirma que ya era algo que tenían en cuenta antes:

En la actualidad, y hace ya algunos meses, yo diría que cinco o seis meses, estamos fijándonos prioritariamente en aquellos extranjeros que tienen hechos delictivos, es lo prioritario. De hecho, ahora mismo habrá un mínimo porcentaje de aquellos que tengan una orden de expulsión nada más. Los rechazamos a diario (...) Si tiene un decreto de expulsión simple, pues podríamos aceptar esa plaza, por ley podríamos aceptar esa plaza, pero claro, luego viene la segunda parte, que es que yo tenga plazas libres suficientes, ¿no? Pues prefiero aprovecharlas para los antecedentes penales. Que eso ahora no se nos da, porque prioritario antecedentes penales, pero anteriormente sí. Entonces si disponía de 20 plazas y resulta que podía aceptar 40, pues tenía que decantarme por algo. Bueno, ¿por quién? Pues el de los antecedentes. Y hay muchos, 20 decretos de expulsión, que se quedaban en libertad. Y también vino propiciado, para ser ciertos, pues efectivamente, pues bueno, porque las presiones estas grandes que había y... pues efectivamente, hubo una circular de la... que en esto nos regimos un poco por lo que dice la Comisaría General, y efectivamente nos dijeron, oyes, vamos a echar el freno un poquito y vamos a tocar este asunto nada más (Alto cargo del CIE).

Ya se ha dicho, sin embargo, que la cuestión de los antecedentes es un asunto que presenta muchas ambigüedades. Las personas que tienen abierto un proceso de expulsión por motivos relacionados con la comisión de un delito -por los artículos 57.2 de la Ley de Extranjería y

---

<sup>26</sup> Comparecencia del secretario de Estado de seguridad en la comisión de interior del congreso de los Diputados. 28 de Junio de 2012

<sup>27</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 261, 25 de abril de 2013

89.1 del Código Penal- siempre tienen preferencia a la hora de entrar en el CIE. Muchos de ellos, además, son internados directamente desde la cárcel, sobre todo desde que en el año 2009 se crease la BEDEX (Brigada de Expulsiones de Delincuentes Extranjeros), encargada de impulsar y gestionar este tipo de expulsiones. Sin embargo, como se ha visto, la gran mayoría de los internos se encuentran en el CIE por encontrarse en situación irregular (artículo 53.1a) y no por conductas relacionadas con la delincuencia. Muchos de ellos son considerados como “cualificados” por la policía por tener un antecedente policial de cualquier tipo, cuando en realidad puede que esa causa se haya sobreseído o se refiera a un paso de la persona por una comisaría por un asunto que carece de gravedad.

Por otra parte, a pesar de que desde el CIE de Aluche se afirma que la posesión de antecedentes es el criterio prioritario para la concesión de plaza a un extranjero, esta postura tiene matices. En un principio, el alto cargo del CIE afirmó que este factor es independiente de las plazas disponibles, y que no por el hecho de que sobren plazas se va a aceptar a personas sin antecedentes:

Que te quede claro eso, que independientemente de las plazas que tengas libres, la aceptación o no aceptación de la persona es otra cosa, es diferente, no: "hoy como tengo 200 plazas pues vamos a bajar el listón, el requisito", no, el requisito de antecedentes penales es prioritario, tengan las plazas que tenga (Alto cargo del CIE).

No obstante, más adelante en la misma entrevista, esta persona reconoció que, en caso de tener plazas de sobra, pueden llegar a aceptar a personas sin antecedentes, y dejar que luego sea el Juez el que decida si se autoriza el internamiento o no. Esto se corroboró también desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Ten en cuenta que hasta día de hoy se venía aceptando, ¿no? Porque la ley lo permite, es que es así, yo siempre he dicho lo mismo. De hecho cuando vino esa circular, a mí me pareció un poco extraña la circular, por así decirlo, ¿no? Y a lo mejor yo no soy quién, pero oiga, a ver, ¿la ley permite detener a este señor por esto? si, ¿verdad? ¿Entonces? Esa circular... nadie está por encima de la ley (...) de hecho, yo, personalmente, ¿vale? Personalmente, si tengo plazas de sobra, que veo que voy sobrado y tal, y los antecedentes, porque no entra y tal, pues yo la concedo, que sea el juez el que efectivamente dice que no. "Usted tal, ¿decreto de expulsión?" "No", "pues no va al CIE". Pero yo la concedo, porque sí, porque ese señor estoy autorizado por ley para conceder esa plaza, otra cosa es que luego el juez diga que viene o no viene, eso es distinto. Estos casos así tan complicados, como tú acabas de decir, se nos dan y se nos seguirán dando efectivamente, pero

por lo general no porque nosotros no la concedamos, que a lo mejor la concedemos, si nos sobran, como llevamos un tiempo que tenemos plazas de sobra, ¿no? pues efectivamente el juez es el que decide que no tiene que venir. Pero igual hay otro juez que si decide que tiene que venir, pues vendrá, porque la ley no dice nada de eso. La ley dice todo lo contrario, efectivamente, (...) si no tiene domicilio conocido, si tiene una resolución de expulsión firme, si tal, si ha incumplido sentencias anteriores, efectivamente, entonces a ese señor: preferente y expulsión. Por lo tanto, lo aceptamos. Que el juez decide que no, bueno, pues es que no. (Alto cargo del CIE)

Sí puede ocurrir que por lo que sea en una semana el CIE está medio vacío, porque ha habido muchos vuelos de expulsión y el cie está medio vacío, y que no haya peticiones de gente con antecedentes. Tú no puedes denegar una plaza a alguien porque "ah, te la deniego porque sí", no. Aunque ahí existe un criterio que se prioriza, si hay mucho espacio hay que darle margen (...) O sea, el procedimiento existe y hay que seguir el procedimiento. O sea, él tiene que pedir la plaza en el CIE y el director del CIE en función de los criterios que existen, pero oye, con un margen, no puedes, ala, como no tiene antecedentes ya no entra en el CIE, no. Si yo tengo muchas plazas en el CIE, no puedo decir que no, o sea. (Policía UCER/CGEF/1).

Algo similar ocurre con la aceptación de plazas para personas que aún no tienen decretada la expulsión. Desde el CIE reconocen que tienden a priorizar el internamiento de personas en posesión de un decreto de expulsión, pero que este criterio se impone principalmente cuando hay escasez de plazas. En circunstancias normales, el CIE acepta también personas a las que se les ha incoado un expediente.

Yo no puedo consentir que haya más plazas de las que hay, o sea, es que es imposible, ¿no? Entonces como yo lo veo día a día, lo veo día a día y sé las plazas que tengo, las peticiones que me están haciendo y tal, pues igual hay que endurecer un poquito más la entrada, ¿me explico? Además, que es por lo que te decía antes, los criterios. Bueno, pues además de antecedentes, tiene que ser una persona que tenga resolución de expulsión ya. Porque puede tener antecedentes pero esté sin la resolución de expulsión, porque acaba de cometer el delito, y le han iniciado el expediente de expulsión, que ese señor también viene aquí (...) Entonces esa sería una forma de endurecer esto cuando no hay plazas, ¿no? Pues además de los antecedentes penales, que lo tienen todos, pues igual tiene que tener

el decreto ya resuelto, porque eso tarda un tiempo en salir el decreto, ¿no? Tiene que ser con decreto (Alto cargo del CIE)

Un tercer criterio que desde el CIE afirman tener en cuenta a la hora de conceder las plazas es que la persona vaya a poder ser expulsada. Esto requiere, por un lado, que su país de origen esté dispuesto a proporcionar un salvoconducto para que la persona viaje, en caso de que ésta no se encuentre documentada con su pasaporte. Por otro lado, considerar si la persona va a poder ser expulsada implica tener en cuenta las condiciones en las que se encuentra su país de origen. El principio internacional de “non-refoulement” prohíbe a los estados expulsar a personas a zonas donde su vida o libertad puedan verse amenazadas. Desde el CIE reconocen que tienen como criterio no internar a nacionales de países en conflicto, pero en realidad parece ser más una imposición que les llega desde fuera, porque las personas solicitan asilo y bloquean la expulsión.

Somalia, por ejemplo, Somalia no llevamos a nadie, por el estado en el que está su país, aquello... llevar allí a alguien, no digo que sea una sentencia de... pero Somalia está medio en guerra, allí no hay seguridad, no hay nada, entonces toda la gente que es realmente de Somalia te pide asilo político y se les concede. Todos aquellos países en los que hay revueltas, en los que hay problemas, es muy complicado, porque o piden asilo, o protección internacional, y si ellos llegan a demostrar que realmente son de allí, es fácil que se trámite ese procedimiento. Una vez que se tramita el procedimiento, aunque no se admita luego al final del procedimiento, pero ya te paraliza la expulsión, y esos procedimientos son largos, con lo cual no tienes periodo para poder... (Policía UCER/CGEF/1)

Algunas de las ONG que visitan a los internos en el CIE de Aluche, no obstante, han denunciado que en este centro hay muchas personas que no cumplen los requisitos que la policía supuestamente está imponiendo (Pueblos Unidos, 2013; Women’s Link Worldwide, 2012). Se ha tenido conocimiento del internamiento reciente de muchos migrantes que carecían de antecedentes, así como de numerosos casos en los que no había perspectivas razonables de que la expulsión pudiese ser efectuada. También hay personas con circunstancias personales de marcada vulnerabilidad o indiscutible “arraigo”, como se observa en el siguiente párrafo:

A los CIE llegan personas cuyas circunstancias personales cuestionan desde el principio su internamiento. En 2013 hemos visitado en el CIE a 25 personas casadas o con pareja de hecho registrada y hasta con menores españoles a su cargo -¡30 casos!-. También constatamos que en los CIE hay personas con

enfermedades mentales y físicas graves, posibles menores o mujeres embarazadas (Pueblos Unidos, 2013, p. 10)

Hay que tener en cuenta también que el CIE de Aluche es el centro de operaciones para ejecutar muchas expulsiones y devoluciones, ya que es en Madrid donde están casi todos los consulados a través de los cuales se documenta a las personas –como se verá en el siguiente capítulo- y también es desde aquí desde donde salen la mayoría de los aviones de repatriación. Por ello, este CIE tiene que aceptar constantemente a personas que son trasladadas desde otros CIE. También se dan casos de personas que vienen desde los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla, o personas que han intentado entrar por medio de embarcaciones y no caben en los CIE del sur. Muchos de estos migrantes acaban de llegar a España, por lo que no tienen ningún tipo de antecedente, y se ha documentado que entre ellos “hay posibles refugiados, menores y mujeres víctimas de la trata de seres humanos” (Pueblos Unidos, 2013, p. 8).

El movimiento de personas entre los diferentes Centros de Internamiento de Extranjeros es coordinado en última instancia por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras:

A lo mejor entra una patera por Almería, los CIE que quedan más cerca de Almería es el de Murcia y el de Valencia, y puede ocurrir que esos CIE estén ocupados con su capacidad máxima o al límite de la capacidad máxima, entonces yo me encargo en esos casos de, por ejemplo,... o hago un traslado de un CIE a otro, o sea, muevo gente a lo mejor del CIE de Murcia al cie de Madrid, para dejar espacio a los que van a venir en esa patera. Entonces nosotros nos encargamos de coordinar todo ese tipo de historias, todos los traslados, todos los problemas que tienen los CIE me lo comunican a mí y desde aquí centralizo (Policía UCER/CGEF/1)

También en determinadas circunstancias la Comisaría General puede pedir al CIE de Aluche que conceda una plaza determinada a una persona, cuando se trata de casos específicos en los que pueden no cumplirse los criterios establecidos.

Nosotros tenemos un principio que es: si no tiene antecedentes, en principio no se le da plaza en el cie. Priorizamos las plazas a la gente que tiene antecedentes. Entonces vamos a imaginar que hay un caso de una plantilla en, yo que sé, en Valladolid, que tiene a un extranjero, que lo tienen localizado, que tienen ya preparado casi todo pero en tres días no les da tiempo a hacer la expulsión. Pero va a estar en el CIE cinco o seis días. Me llama: "oye, mira, que tengo un problema, que tengo a esta persona que la queremos echar, tenemos ya el plan de

vuelo para echarle dentro de una semana, claro, una semana no lo puedo tener detenido y voy a ocupar plaza en el CIE cinco o seis días, entonces si me haces el favor, ¿me puedes conseguir una plaza en un centro de internamiento?" Yo miro cómo están los CIE y el de proximidad geográfica de Valladolid, en principio sería Madrid, si yo en Madrid tengo algún hueco, hablo con él "Oye mira, que te va a pedir una plaza Valladolid, acéptasela aunque no tiene antecedentes, porque va a estar en el CIE cinco días y se va a marchar en un vuelo". Entonces yo, digamos que entre comillas, fuerzo que le de la plaza. Digamos que la última palabra en las plazas la tenemos nosotros, aunque nosotros les damos a los directores del CIE su margen de maniobra. Ellos, como son los que regulan el cie saben mejor que yo como tienen el CIE, con lo cual lo lógico es que ellos digan si tiene plaza o no tiene plaza, entonces en casos especiales me llaman a mí, yo llamo al director del cie, él me comenta... yo le digo lo que pasa y él me dice, bueno, pues si es así, le acepto la plaza, y ya está (...) yo sólo controlo las plazas que me van pidiendo todos los días de estos casos, que hay muchos casos así, o sea, casos en los que el director del CIE les niega una plaza y luego me llaman a mí. Todos los días a lo mejor cinco o seis veces me están llamando "Oye, que tengo esta..." ellos me explican el caso, porque claro, tú en la aplicación no puedes explicar todo el proceso. Le pones: pues si tiene antecedentes o no los tiene, si tiene documentación o no la tiene. Entonces en función de esos criterios el director del CIE decide si te da plaza o no. Pero a lo mejor hay una historia detrás que no hay campo para poder explicarla (Policía UCER/CGEF/1)

De la misma manera se procede cuando diferentes cuerpos de la policía ponen en marcha operaciones especiales en las que se prevé identificar a un alto número de personas en situación irregular. En estos casos, el CIE reserva de antemano un número de plazas para los extranjeros que resulten detenidos como resultado de la operación.

Habrás oído, digamos que es un poco ya información policial, ¿no? Alguna ocasión... ¿cómo no nos íbamos de plazas? Porque bueno, la Comisaría General nos hablaba a nosotros, ¿no? oye, vamos a hacer una operación, sobre todo prostitución, ¿no? Vamos a hacer una operación en tal sitio, tal sitio, aguantarnos, sujetarnos 15 plazas, y ya estábamos pendientes de esa operación específica, y no aceptábamos otras cosas (Alto cargo del CIE)

Aunque este funcionario no lo afirmase específicamente, también hay razones para pensar que en el CIE se reservan plazas para el internamiento de los nacionales de aquellos países hacia los que van a salir vuelos de deportación en fechas próximas. Así lo sostienen varias ONG,



que defienden además que la policía busca expresamente inmigrantes irregulares para llenar estos vuelos en las semanas previas a los mismos.

Se están utilizando de forma cada vez más frecuente la expulsión en vuelos especiales y no en vuelos comerciales, en vuelos especiales del Ministerio del Interior. Eso supone que hay un vuelo programado con antelación y nosotros lo que observamos son dos cosas: uno, que el centro de internamiento se llena de personas de esa nacionalidad las semanas antes, y que cambia el perfil de población de los centros de internamiento, y en las semanas anteriores llega mucha más gente de esa nacionalidad. Eso quiere decir que la policía, tiene que haber alguna instrucción de Comisaría General de Extranjería y Fronteras, que yo no he conseguido ver ni que me digan que las hay, de que hay este vuelo, y vamos a por gente. Ahora ya no sería identificación por perfil racial, sino por nacionalidad. Ellos saben perfectamente donde viven muchos de ellos. O bien gente, y también hemos tenido casos, de gente que es detenida incluso el mismo día, va a calabozos e incluso esa misma mañana para ser expulsado por la tarde (Asociación Pueblos Unidos)

Desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras reconocieron que la información de los vuelos programados es difundida a nivel interno entre las diferentes comisarías y brigadas, supuestamente con el objetivo de que se aceleren los trámites de las personas de esa nacionalidad que se encuentran internadas o van a ser expulsadas desde la cárcel. Se defiende que en la actualidad no se espera que los policías salgan a detener gente de esa nacionalidad para llenar los vuelos, pero se reconoce que eso pudo tener lugar en el pasado.

Nosotros programamos los vuelos y los damos publicidad a nivel interno, ¿no? A las brigadas de extranjería, para que ellos aceleren, bien sea de los que están en el CIE, bien sea de los que están en prisión, autorizaciones de causas judiciales de los que están en prisión, etc. etc., hagan expedientes de expulsión a los que están en prisión y que en esas fechas puedan ir a ese vuelo. Pero decir a las plantillas hagan ustedes redadas masivas en tal plaza, en tal sitio, no... eso ya se ha acabado (Policía UCER2).

En este sentido, hubo policías en las comisarías de distrito que mencionaron específicamente situaciones del pasado en las que se les ordenó salir a la calle a detener personas en situación irregular de nacionalidades concretas para llenar vuelos de repatriación cuya salida era inminente. Otros, por el contrario, afirmaron que, a pesar de recibir la información de los vuelos programados, nunca se les exigió actuar de esta manera.

También había, por ejemplo, previsiones de vuelo. Dicen por ejemplo, “para el vuelo del jueves necesitamos detener... o sea, tenemos un vuelo que va a República Dominicana”, bueno pues si vamos a hacer extranjeros esta semana, vamos a hacer extranjería, hay que detener a dominicanos. Luego por ejemplo el mes que viene hay un vuelo para finales de octubre, o sea, hay un vuelo a finales de octubre para Bangladesh, pues vamos, por ejemplo, al sitio donde sepamos que haya gente ilegal que sea de Bangladesh y cogemos allí los números que nos pedían (Policía E/D/1).

Aparte de los cambios en los criterios de aceptación de plazas que han experimentado los CIE, no es de extrañar que haya habido también cambios derivados de la publicación de la circular policial 2/2012, de la que ya se ha hablado. En concreto, se ha experimentado un descenso muy acusado en el número de peticiones de plaza que recibe el CIE de Aluche, como consecuencia de la disminución en el número de identificaciones y detenciones de extranjeros que realizan los policías. La principal preocupación de los trabajadores del CIE en los años previos a estos cambios era, fundamentalmente, que los internos no sobrepasaran la capacidad del CIE. Más allá de esta exigencia no había unos criterios claros para la concesión de la plaza, sino que se admitía a todo el mundo:

Ahora llevamos una temporada que... bueno, si estás al día, que supongo que sí, hace unos meses era una barbaridad, una barbaridad. Entonces bueno, por presiones políticas o por lo que sea, que ahí ya no voy a entrar, pues el caso es que hubo una orden interna que también fue de dominio público, la circular, y a partir de ahí no sé qué extraña cosa pasaría, pero dejaron de pedir (...). Antes era una auténtica locura esto, hace un año y... un año, tal, esto era una auténtica locura porque nosotros sabíamos que nuestra máxima responsabilidad era esa, ¿no? Que efectivamente no podíamos aceptar nada más que no tal. (...) y siempre no pasarme, porque como entonces venía todo el mundo, no me puedo pasar, no me puedo pasar de las plazas que tengo, ¿no? Y esa era la mayor... porque entonces venía todo el mundo, decreto de expulsión, antecedentes, todo venía, todo (Alto cargo del CIE).

En la actualidad hay muchos días en los que el CIE tiene plazas de sobra. Esto es algo que muy rara vez había ocurrido en los años anteriores, en los que incluso llegó a haber problemas porque se sobrepasaban las plazas. A pesar de lo anterior, el CIE de Aluche sigue recibiendo un número considerablemente alto de peticiones de plaza. Por poner un ejemplo de un día al azar: según datos proporcionados por la Comisaría General, el 20 de febrero de 2013, a las 10:30 de la mañana, el CIE de Aluche había recibido 104 peticiones, de las cuales había

denegado 82 (74 hombres y 8 mujeres), aceptado 21 (18 hombres y 3 mujeres), y una se encontraba pendiente. En ese momento había en el CIE 53 plazas libres (47 de hombres y 6 de mujeres)

Ahora tenemos plazas todos los días libres, y antes pues sí que es verdad que nos veíamos agobiados en ciertas ocasiones, incluso llegó un... no sé exactamente, no recuerdo el momento, pero hubo un momento que tuvimos que derivar a otros CIEs, es decir, decirles a los compañeros "no, mira, si quieres pides el cie de Valencia, el de Barcelona, porque aquí no tengo plazas" (...) esta situación que te digo, la vivimos, ¿cuánto tiempo hace? Hace dos años y algo quizá, dos años y tal, pero vamos, que fue muy puntual, gracias a Dios, porque hubo... es muy conflictivo eso, eso es muy conflictivo porque hubo gente de aquí de Madrid que tuvieron que llevarle a los CIEs de Valencia, por ejemplo, y hay que desplazar gente de Madrid, el vehículo policial, en fin, una situación increíble (Alto cargo del CIE)

Por otra parte, no solamente se ha notado el cambio en la disminución de las peticiones de plaza sino que también se ha invertido la proporción de internos procedentes de unidades policiales de Madrid con respecto a los que vienen de otras provincias y comunidades autónomas de España. Ahora viene menos gente de Madrid, a pesar de que el CIE de Aluche admite dar prioridad a los casos que vienen de esta Comunidad Autónoma.

Ahora mismo, de hecho, los internos que tengo ahora mismo está invertido, bueno, ahora mismo y hace ya algunos meses que hay más internos del resto de España que de Madrid (...) [hace un año] era todo lo contrario. Claro, porque además... por nosotros mismos, quiero decir, porque bueno, a ver, nosotros somos brigada provincial de extranjería de Madrid, ¿no? Preferencia Madrid, y dejábamos cierto huequecito para el resto de España, pero había, para entendernos, tres partes de Madrid y una del resto de España. Pero ahora es al revés, hay más del resto de España que de Madrid. Y ha sido como consecuencia de esa circular (Alto cargo del CIE).

### **6.2.3 La decisión de internar**

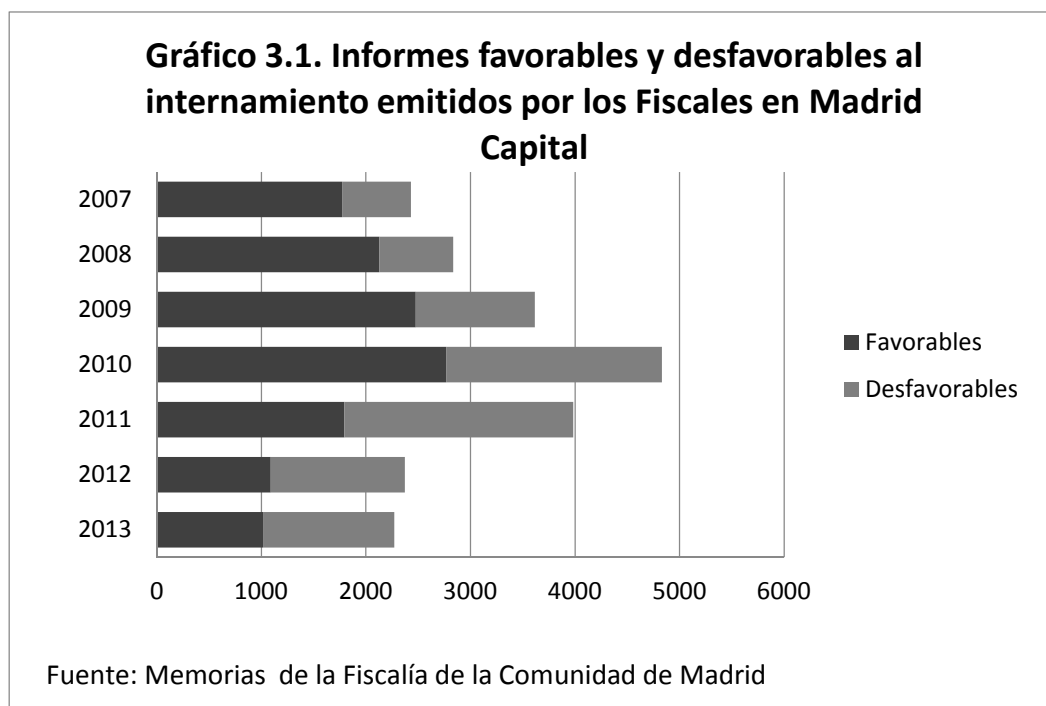
#### ***La fiscalía y los informes sobre el internamiento***

Aunque la decisión sobre el internamiento corresponde al Juez de Instrucción, la Fiscalía interviene previamente. La intervención de los Fiscales en la medida de internamiento ha ido tomando forma progresivamente. La primera instrucción de la Fiscalía que estableció criterios

relacionados con esta materia, la instrucción 6/1991, obligaba a los Fiscales a vigilar el cumplimiento de las reglas y garantías legales en torno al internamiento. Para llevar a cabo ese control, los autos de internamiento debían ser notificados a los fiscales, quienes se encargaban de interponer los recursos correspondientes en caso de que no se cumplieran las mencionadas garantías. El papel que cumplían los fiscales era, por lo tanto, de vigilancia, interviniendo una vez notificada la resolución. En el año 2006 se publicó otra circular de la fiscalía (circular 2/2006) argumentando que, a pesar de que “en principio, la intervención y control del Fiscal en las diligencias que se incoen ante la solicitud de un internamiento es a posteriori, (...) a la vista de los intereses en juego, resultando afectado un derecho fundamental de la persona como es la libertad (...) es conveniente –pese a la inexistencia de una disposición específica en tal sentido- la presencia Fiscal y la emisión de informe previo a la decisión judicial”. De este modo, la circular establecía que los fiscales debían ser citados para la audiencia y emitir un informe sobre el internamiento antes de que se efectuase la decisión judicial.

El año 2006, por lo tanto, supuso un momento clave en la actuación de la fiscalía en materia de internamientos, porque es a partir de entonces cuando se impone la práctica de que los fiscales estén presentes en la audiencia y emitan informes previos a la decisión del juez (aunque esta práctica no se especificaría en la Ley de Extranjería hasta su última reforma, en el año 2009). En la misma circular en la que esto se establecía, la circular 2/2006, se enumeraban de manera general los criterios que los fiscales deben tener en cuenta para informar sobre los internamientos. En el caso concreto de Madrid, no obstante, hay una instrucción publicada por la Fiscalía Provincial en el año 2011, que especifica estos criterios de manera más detallada (Instrucción nº2/2011 en materia de extranjería de la fiscalía provincial de Madrid).

Como puede observarse en el gráfico 3.1, en los años transcurridos desde que los fiscales comenzasen a informar sobre el internamiento ha habido una clara evolución en cuanto al porcentaje de informes favorables y desfavorables emitidos por los fiscales en Madrid Capital. En el año 2007, sólo un 27% de los informes emitidos eran desfavorables, mientras que en el año 2011, el porcentaje de informes desfavorables es del 55%. Los fiscales han ido endureciendo los criterios en los que informan favorablemente, lo que se relaciona con un mayor conocimiento de la materia y un progresivo desarrollo de la actuación en torno a la misma.



Tal como se recoge en la instrucción nº2/2011, los fiscales atienden a dos tipos de cuestiones a la hora de informar sobre los internamientos. En primer lugar, comprueban que se cumplen los aspectos formales y legales necesarios en las solicitudes de Internamiento: si existe una incoación debidamente hecha o un decreto de expulsión, si éste ha sido notificado, si lo ha dictado el órgano competente, si se acredita que existen plazas disponibles en el centro donde el extranjero va a ser internado, etc. En segundo lugar, valoran si procede el internamiento en sí mismo en función de las circunstancias de la persona.

En relación con los aspectos formales de las solicitudes de internamiento, la Fiscal Delegada de Extranjería de Madrid sostiene que ha mantenido muchas reuniones con la policía para que los atestados policiales se hagan correctamente. En este sentido, ha habido un cambio por parte de la fiscalía, ya que se reconoce que antes los atestados se hacían de cualquier manera y se aceptaban, pero ahora si no están bien hechos los fiscales no informan favorablemente. La Fiscal Delegada de Extranjería defiende que se ha comenzado a exigir más a los policías que solicitan el internamiento, y los fiscales parecen haber notado estos cambios en su propio trabajo:

Yo he visto una bajada de número, o sea, antes pasaban a disposición judicial muchísimos más extranjeros que ahora, una bajada de número pero también es

verdad que puede que las solicitudes ahora estén más fundamentadas, o vayan más respaldadas (Fiscal 1)

En cuanto a los criterios que deben seguir los fiscales para informar favorablemente sobre un internamiento, la instrucción mencionada recoge detalladamente los factores a examinar (tabla 3.1).

**Tabla 3.1** *Valoración de la proporcionalidad del internamiento según la Instrucción nº 2/2011 en materia de extranjería de la fiscalía provincial de Madrid*

<i>Factores que se estiman como indiciarios de riesgo de no localización posterior:</i>	
-	Carencia de acreditación de domicilio estable y conocido
-	Utilización de diversas identidades o “usas”
-	Carencia de documentación
-	Existencia de antecedentes policiales, judiciales y administrativos (relacionados estos últimos con la legislación de extranjería)
-	Dificultades constatadas en el expediente de localización para notificación de las resoluciones administrativas (casos en los que no se le ha podido localizar tras varios intentos, y el decreto de expulsión ha debido de ser notificado mediante su publicación en el correspondiente Boletín Oficial)
-	Carencia de medios de vida acreditados
-	Carencia de Familia y bienes en España
<i>Factores que se valoran positivamente como indiciarios del decrecimiento del riesgo de localización posterior:</i>	
-	Acreditación de domicilio estable mantenido durante un periodo de tiempo considerable (v.g. mediante la aportación de contrato de arrendamiento a su nombre)
-	Acreditación de residencia en España durante más de cuatro años (v.g. mediante certificado de empadronamiento)
-	Acreditación de la existencia de familiares directos en España conviviente con él, en situación regular o de nacionalidad española.
-	Acreditación de cónyuge (o pareja de hecho) y/o de hijo de nacionalidad española (v.g. mediante la aportación del correspondiente libro de familia)

- 
- Acreditación de realización de trabajo remunerado.
  - Inexistencia de antecedentes policiales, judiciales y administrativos (relacionados estos últimos con la legislación de extranjería).
- 

*Fuente: Instrucción nº2/2011 en materia de extranjería, de la Fiscalía Provincial de Madrid*

En último término, tal como lo establece la Instrucción 2/2011, lo que se valora son “las circunstancias personales del extranjero que permitan la formación del juicio necesario para determinar si existe o no riesgo de que el mismo, de no ser ingresado en un Centro de Internamiento, no pueda ser posteriormente localizado para proceder, en su caso, a la correspondiente expulsión”.

Esto distancia la valoración de los fiscales de aquella que realizan los policías. Como ya se ha visto, el criterio fundamental que manejan los policías para conceder la plaza en el CIE son los antecedentes, mientras que los fiscales también tienen muy en cuenta el “arraigo”:

En el ámbito de los internamientos, yo entiendo que es fundamentalmente el arraigo, de hecho, yo no he podido pedir muchas veces internamiento para gente con muchísimos antecedentes penales y policiales que está perfectamente arraigada aquí (...) Arraigo personal, social, laboral, pues eso, desde el empadronamiento hasta por supuesto la familia aquí, si te ofrecen garantías de que trabajan o han trabajado, la existencia, lo que te decía antes también, de una situación regular anterior próxima en el tiempo, todos esos... esas circunstancias, ese conjunto de circunstancias evidencian el que haya arraigo suficiente (Fiscal 1).

Por lo tanto, aunque los antecedentes son tenidos en cuenta, puede ser que la posesión de antecedentes, al ponderarse con otras cuestiones, no sea un motivo suficiente para internar a una persona. Lo que principalmente inclina la balanza en uno u otro sentido es la familia (en situación administrativa regular) que posea la persona en España.

Los casos entonces en los que yo jamás pido el internamiento son efectivamente cuando acreditan, normalmente por vía del libro de familia o de distintos documentos como incluso puede ser la escolarización de los hijos, que tienen familia, e hijos, fundamentalmente, nacidos en territorio español. En ocasiones también tienen pareja española o pareja con papeles, en cuyo caso pues también parece que existe un cierto arraigo y una duda en cuanto a que vaya a poder fugarse, y entonces no se le pueda llegar a localizar. Los supuestos en los que

tiene empadronamiento, que eso muchas veces se puede consultar desde aquí, se puede consultar el padrón y entonces en muchos casos con padrón se entiende que hay arraigo y entonces no se accede al internamiento (Fiscal 1)

El problema que observan los fiscales a la hora de informar sobre los internamientos es que muchas veces no es el mismo abogado el que presenta las alegaciones y el que acude a la audiencia para el internamiento. Hay que tener en cuenta que estos migrantes están casi siempre representados por abogados del turno de oficio que, si no se encuentran de guardia en ese momento, pueden no estar disponibles para defender a una persona frente a un internamiento, aunque fuesen ellos los que la atendieron en el momento de la incoación. En Madrid, ante los casos de internamiento, el Colegio de Abogados llama al letrado que había atendido a la persona previamente, y si éste no puede acudir turnan a otro que se encuentre de guardia. Los fiscales consideran que esto muchas veces crea una indefensión de las personas frente al internamiento, ya que les impide demostrar cuál es su verdadera situación:

Otra de las pegas que nos encontramos es que no siempre el mismo abogado que ha llevado el recurso y el proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa es el abogado que viene aquí. Entonces claro, eso primero genera ciertas dificultades para el abogado que viene aquí, porque no sabe muy bien que se ha hecho, y también una cierta pequeña indefensión para el detenido, porque claro, él dice, sí sí, si yo recurrí, sí si, si seguro que sí, pero no te saben decir bien esas... (...) eso ocurre a veces también porque ha pasado mucho tiempo desde que se inicia el decreto y se recurre hasta que esta persona es detenida (...) Otras veces es el propio detenido el que llama al abogado que le ha llevado el asunto en la jurisdicción contenciosa y viene él mismo, y entonces ya pues le da mucho más sentido a todo, ¿no? (fiscal 1).

Los abogados, por su parte, se quejan de que muchas veces no tienen tiempo para recabar la información necesaria sobre la persona mientras ésta se encuentra en el calabozo esperando ser llevada ante el juez (durante un plazo máximo de 72 horas). En estos casos, hay que hablar con la familia de la persona para que aporten información, pero la falta de contacto entre el abogado y su defendido puede hacer que este segundo no se fíe del trabajo del primero, y decida que la mejor estrategia es mentir sobre su situación.

Influye si el extranjero no miente, se fía, y da el contacto de la familia, porque ahí sí que se habla con la familia en el mismo momento, y se le pide toda la documentación de que tiene arraigo, domicilio conocido, etc. (abogado 1).



### *Los internamientos acordados por los jueces*

Independientemente de que el informe emitido por el fiscal sea favorable al internamiento o se declare en contra del mismo, los jueces de instrucción pueden actuar en contra de la recomendación del fiscal. En Madrid hay un número mayor de informes favorables emitidos por la fiscalía que internamientos acordados por los jueces. En el gráfico 3.1 puede observarse la diferencia entre los internamientos solicitados por la policía, favorables por los fiscales, y finalmente concedidos por los jueces de Madrid Capital.



Así como la actuación de los Fiscales está muy pautada por circulares e instrucciones, y los fiscales consideran que tienen un bajo margen de discrecionalidad a la hora de informar sobre los internamientos, el caso de los jueces es completamente diferente. Numerosos actores defienden que los jueces no tienen un criterio claro a la hora de decidir si conceden el internamiento o no:

Tenemos un problema fundamental, y con todo mi respeto y mi cariño hacia la carrera judicial: es que no hay criterio. (...) Ahora mismo estaba hablando con mi procuradora de un juez que hace dos semanas me había dictado en un mismo procedimiento un auto en un sentido, y dos semanas después me lo ha dictado, en idénticas circunstancias, en otro sentido (...) Muchas veces es... pues yo ya acabo

pensando que es según cómo se levanten. Si les apetece más o menos. Esta figura que ha aparecido últimamente de los jueces justicieros que aplican la norma, "nosotros interpretamos la norma". Sí, pero la interpretarás siempre igual, ¿o cada día tienes una interpretación diferente? Porque entonces tenemos un problema con el legislativo, que no hace normas claras. Porque que el mismo juez me interprete la misma norma siempre igual me parece razonable, pero que el mismo juez me interprete una norma de dos maneras diferentes en dos semanas me parece peligroso, porque no me da seguridad jurídica, ni a mí ni a ninguno que está alrededor, y como no hay criterios, porque tienen la independencia de la carrera judicial... Fiscalía sí que sabes por donde va a ir, porque las dicta el fiscal general del estado y ahí no hay más garbanzos. No te puedes poner a discutir con un fiscal porque tienen órdenes de arriba. Pero con un juez, chica, pues es... depende del día, como se levante (Abogado 3)

Y ahora ahí ya pues ya sí que no me preguntes porque claro, cada juez tiene un criterio y lo que un juez considera que es arraigo, otro considera que no, a uno lo ingresa, al otro no (...) Ayer o anteayer vino un auto diciendo, el juez, que consideraba que tal porque esta persona ha estado trabajando y tal... Claro, si estás ilegal, si estás trabajando estarás trabajando de forma irregular, ¿no? pero bueno, el juez considera que eso es un motivo para no ingresarlo en el cie, que sigamos con el expediente y que después cuando salga el decreto que tratemos de expulsarlo. Pues bueno, que ya te digo, eso mismo lo coge otro juzgado y dice, "estás trabajando encima ilegal y tal, pues nada, al CIE", y lo ingresa (Policía E/L/2).

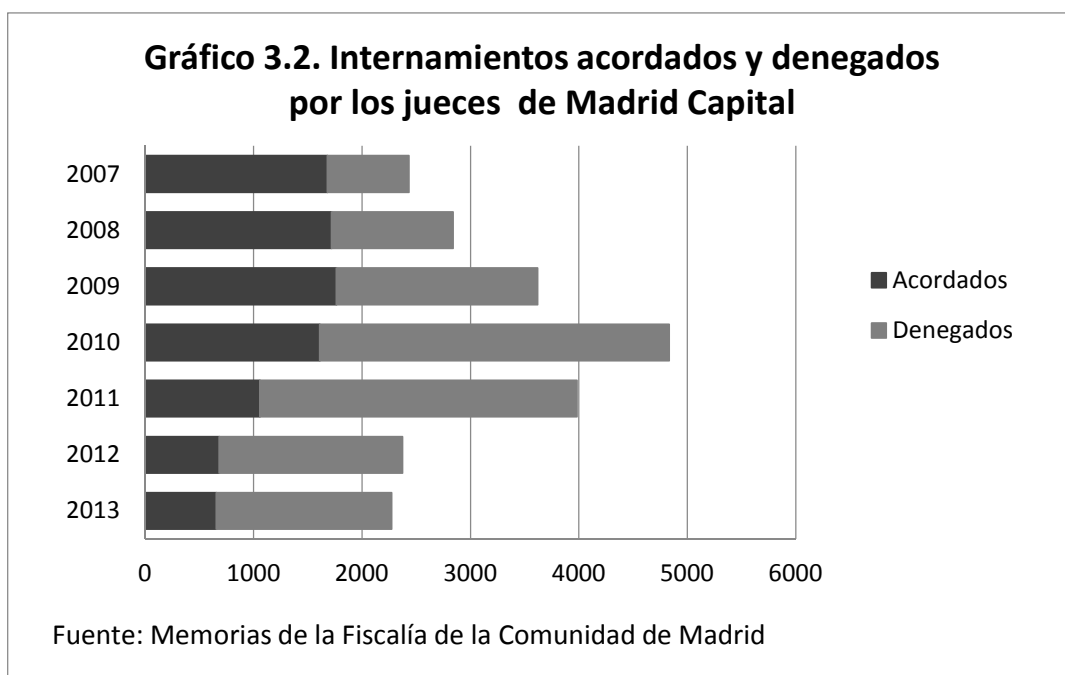
El único juez de Instrucción al que se logró entrevistar para esta investigación coincidió con este diagnóstico, y reconoció que las pautas que él sigue no tienen por qué ser las mismas que otros jueces, porque la "excepcionalidad" del internamiento es un concepto amplio.

Un caso concreto, idéntico, puede ser resuelto de distinto modo por otro juez, después para eso está la vía de los recursos, claro, porque nosotros el único tema que tenemos que estar sujetos, y hay una uniformidad fuerte, es en materia de aplicación de doctrina del Tribunal Constitucional (...) ¿entonces qué pasa? que aquí lo único que hay en relación con el constitucional es, bueno, la excepcionalidad del internamiento, pero claro, a su vez el término excepcionalidad es un término también relativo, es decir, valoras cuando hay un supuesto de excepcionalidad o no. O sea, no es un término absoluto (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

Por otra parte, este juez reconoció también que los criterios que hay que ponderar son muchos y muy variados y que no todos los jueces los tienen en cuenta de la misma manera.

La ponderación pues puede ser más rigurosa, en el sentido de no admitir los internamientos, puede ser más técnico-jurídica en el sentido de la realidad de ese irregular, es decir, cuál es la realidad social y por lo tanto las posibilidades de regularización. O sea, ahí el abanico a la hora de ponderar un caso concreto lo hay desde uno muy sencillo a uno muy complejo (...) Factores de ponderación: familiares en general, socio laborales, de estar en procesos de regularización, de no tener ningún tipo de antecedente policial y penal por supuesto, en fin, hay un montón ahí de elementos sobre los cuales el juez va a decidir si interna o no interna. A su vez esa cantidad de elementos para ponderar hay jueces y juezas pues que no los tienen en cuenta, o que sólo tienen en cuenta 2, pero no 5, en fin, o sea si yo tuviera que hacer un análisis digamos similar al que sociológicamente está haciendo usted, pues las variables con las que me encontraría, digo a la hora de ponderar, son muchas (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

A pesar de la diferencia de criterio que puede haber entre unos jueces y otros, en Madrid Capital parece haberse producido una evolución considerable en la actitud de los jueces hacia el internamiento, similar al que ha operado en el caso de los fiscales. Como se observa en el gráfico 3.2, en el año 2007 el número de internamientos denegados se situaba en torno al 30 por ciento, mientras que en el año 2013 los jueces denegaron más de un 70 por ciento de los internamientos solicitados.



En el caso de los jueces, este cambio en las decisiones sobre internamiento también tiene que ver con una maduración y un mayor conocimiento de la materia, como en el caso de los fiscales. Sin embargo, diversas voces han defendido que la intervención de los jueces de instrucción sigue sin suponer hoy en día un auténtico control de la procedencia y legitimidad de la medida de internamiento, ya que “en los CIE se encuentran demasiados casos de personas cuyo internamiento no debería haberse ni solicitado, ni autorizado, ni mantenido” (Martínez Escamilla, 2013, p. 85). Por otra parte, esta maduración parece registrarse mucho más en el caso de Madrid Capital que en el resto de municipios de la Comunidad de Madrid o en el resto de provincias de España.

No es lo mismo en Madrid, en lo que yo puedo conocer, entre varios juzgados, a lo que está ocurriendo en la periferia, donde internan con una facilidad, pues pasmosa, pero claro, tampoco tengo los datos, o sea, lo sé por comentarios de compañeros míos de la Provincial que ven los recursos contra los internamientos, y algún compañero mío que está en la Provincial, pues claro, pues me lo dice, “¿qué pasa por los pueblos, que tal?” pues pasa que en general el desconocimiento pues es bastante acusado, bastante acusado (...) ¿por qué esta diferencia? pues bueno pues porque aquí somos más... tenemos más experiencia, llevamos más años trabajando de jueces, conocemos más la jurisprudencia etc. (...) Aquí es raro encontrar a un juez menor de 35 años, o sea, no la edad sino la formación, el tiempo trabajado, el conocimiento, la profundización en la doctrina del Tribunal Constitucional de la sala de lo contencioso administrativo, de la Audiencia Provincial de Madrid en este caso, de la legislación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Luxemburgo en relación con los derechos de los familiares, es decir, se barajan más cosas que, bueno, que otros compañeros o compañeras mías pues no... en fin (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Sé que hay jueces o número de jueces pues que cada vez más el tema de extranjería, bueno, pues lo incorporan a, lo mismo que fiscales, a su acervo de conocimiento, y se esmeran y son más, digamos, técnicamente rigurosos y... pero claro, a nivel de toda España yo no lo sé (...) hombre a nivel de Madrid aquí, a nivel de la plaza Castilla, yo creo que sí, ahora a nivel de la comunidad de Madrid... (...) sí es cierto que, eso se lo dije antes, a nivel de la Comunidad de Madrid –se acuerda cuando le conté lo de... por compañeros míos de la provincial- los pueblos internan más y en la Plaza de Castilla se interna menos (...) Se incorpora, o ya tenemos incorporada en mayor número, el caudal de

conocimientos en materia de extranjería y de legislación comunitaria, mientras que otra gente pues no lo tiene (...) Hombre, se van divulgando los autos, los abogados entre ellos pues los pasan y entonces presentan, y cuando hacen un recurso pues los autos de la audiencia Provincial revocando el internamiento circulan, o sea, es un cúmulo (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Esta evolución en la forma de proceder de los Jueces de Madrid Capital es percibida también los policías que trabajan en el CIE de Aluche.

Desde hace, pfff, no sé, pues desde la dichosa circular esta, los jueces de Madrid, de Madrid, hablo de Madrid, un decreto de expulsión no lo mandan al CIE, salvo que tenga antecedentes. Y es más: en algunas ocasiones con antecedentes tampoco lo mandan (...) Yo me vengo fijando, pues eso, que una persona que tenga solamente la resolución de expulsión, no autorizan la entrada en el cie (...) [antes] sí, sí venían, venían con decreto de expulsión sólo, venían. Ellos han cambiado, los jueces, me refiero, han cambiado en ese sentido radicalmente (...) [antes] la mayoría venían, venían con la resolución de expulsión nada más, pero ahora sí que lo estamos notando, pero muchísimo, pues de Madrid entra muy poquito, muy poca gente (...) de los que se solicitan, ahora... se solicitan bastante menos que antes, pero de los que se solicitan, muchos no vienen, porque el juez entiende que no tienen que venir (Alto cargo del CIE).

El hecho de que los jueces en otros municipios de la Comunidad de Madrid no hayan evolucionado en la misma dirección que los jueces de Madrid Capital, y se muestren menos restrictivos en la concesión de los internamientos, ha sido relacionado, como se ha visto, con la diferencia en cuestión de experiencia y de formación. Algunos policías, sin embargo, también dieron a entender que en los pueblos hay un cierto “colegueo” entre los policías y los jueces, que en los juzgados de Madrid Capital no es tan fácil de establecer. Así lo ve el juez de Instrucción de Madrid Capital al ser preguntado por este asunto:

Yo no puedo ni afirmar ni sostener que existe, lo único que sí puedo decir es que, evidentemente, en los pueblos pequeños y tal, el colegueo es una realidad, o sea, eso sociológicamente es que no lo va discutir nadie, el juez pues bueno como dice un magistrado del Tribunal Supremo cuyo nombre no lo voy a dar, pues bueno, “el juez en esos sitios pequeños mantiene una cierta relación promiscua con las fuerzas y cuerpos”, lo de promiscua entre comillas, pero es verdad, eso no lo voy a negar, claro. Pero claro no sé tampoco cuál es el grado de intensidad en relación con un juez, un juez de pueblo puede tener un conocimiento digamos amplio en relación con jurisprudencia, etc. y me imagino que si tiene ese conocimiento pues

se sujeta a esas reglas, es decir, que o sea veces se ha internado a ciudadanos o ciudadanas con hijos españoles menores de edad, que es uno de los disparates, vamos, que no resisten... o sea, no hay por dónde agarrarlo, en una palabra, eso (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Dado que a lo largo de la investigación sólo se ha podido contar con el testimonio de un juez, resulta imposible identificar diversos puntos de vista y maneras de proceder, así como valorar de qué forma la decisión acerca de internar está siendo tomada por diferentes jueces. A pesar de ello, se ha considerado interesante ofrecer los criterios en función de los cuales actúa el juez entrevistado. Para comprender su visión hay que tener en cuenta que este juez está especialmente interesado en la materia, y a su vez tiene una visión muy negativa sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en general. Es de esperar que su planteamiento sea bastante más restrictivo a la hora de acordar el internamiento que el de la media de los jueces.

En primer lugar, este juez admite que, en términos generales, nunca concede el internamiento de una persona en situación irregular si ésta no tiene ya decretada la expulsión o si ésta está recurrida, salvo que a la persona le conste un delito grave o quiera ser expulsada voluntariamente, lo que ocurre en muy pocas ocasiones.

Desde un punto de vista de tratamiento de decisión judicial en los casos en que es la policía quien simplemente incoando el expediente, sin ser ni siquiera la incoación del expediente firme, porque ni siquiera han transcurrido 48 horas, que hay un plazo para presentar alegaciones y pruebas, ya piden, o sea, los traen aquí y piden el internamiento. Ahí obviamente yo lo que le voy a decir es mi opinión, mi opinión y de las dos fiscales que están en este juzgado, que es oposición radical, es decir, vamos a ver, usted no puede, siendo una simple incoación de expediente de expulsión, pretender que se decrete el internamiento cuando ni siquiera es firme esa incoación de expediente, y por supuesto no ha recaído resolución gubernativa de expulsión. Es cierto que puede haber algún caso, que puede haber algún caso en el que la incoación del expediente de expulsión esté relacionada con una persona que a su vez está sujeta a un hecho delictivo de cierta relevancia, y bueno, y entonces ahí la ponderación ya es distinta. Ahora en el caso, que es donde yo me refería con principal énfasis, de un mero irregular con mero expediente, incoación de expediente de expulsión, no se decreta el internamiento, porque además incluso la ley de extranjería, usted eso lo tiene que saber, lo que prevé es que el expediente preferente de expulsión es en casos, bueno, pues de cierta entidad en relación con la persona en estancia irregular, porque ya sabe, a su vez, que el mecanismo para la sanción de la estancia irregular

en primer lugar es la multa, es decir, que no es imperativo la imposición de la sanción de expulsión, y de hecho hay jurisprudencia de la sala de lo contencioso sobre ese tema pues bastante abrumadora, y la necesidad de motivar por qué y tal. Bueno, por lo tanto el planteamiento mío y el planteamiento de las dos fiscales de este juzgado es oponernos. De hecho, nos hemos opuesto siempre, salvo algún caso en que el irregular venía acompañado con copias, por ejemplo, de un atestado policial donde había un delito grave (...) Y después, bueno, hay algún supuesto en que el propio ciudadano o ciudadana admiten la expulsión, son rarísimos los casos pero yo me he encontrado alguno, alguno que, bueno, sobre todo por la situación de crisis, no tiene trabajo y dice mire cuanto antes que me internen y que me expulsen cuanto antes, bueno (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

Por otra parte, este juez tampoco acuerda el internamiento si considera que la notificación de la orden de expulsión no se ha hecho correctamente, es decir, si la Delegación del Gobierno no ha notificado a la persona y al abogado personalmente, sino que lo ha hecho mediante el BOCAM o el Tablón Edictal.

El tribunal constitucional lo que viene diciendo, en general, con todos los actos que encierran disposiciones sancionadoras, es que debe de haber un mínimo de búsqueda de esa persona, es que claro, vamos a ver, tú no puedes ir... yo no puedo automáticamente, ¡ala, como no me aparece, a edictos! No. Tengo que oficiar a la policía, lo que se llama averiguaciones de domicilio, etc. hacer una pequeña búsqueda, no puedes colocar tal, “no aparece en casa” o sea, no está, porque yo puedo no estar en mi casa si va alguien a notificarme y usted puede estar de viaje, vivir sola, y que nadie la encuentre para notificarle (...) Hay casos. La mayoría están notificados, otra cosa es después, otro defecto de notificación es, por ejemplo, que no notifican, por ejemplo, incoan un expediente de expulsión y se lo notifican al abogado y al afectado en sede policial, pero después la policía los pone en libertad, o sea, no pide el internamiento, se dicta después resolución por la delegación del gobierno, y no lo notifican al abogado. Entonces yo pondero, pero no siempre, o sea, hay casos en que está correctamente notificado todo, hay casos en los que está incorrectamente notificado por no ser notificado al afectado y hay casos en que no está al abogado, o a los dos (...) Yo estimo que sí [tienen que notificárselo a los dos], porque si no lo coloco con una situación de indefensión (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

Este juez se declara también completamente contrario a acordar el internamiento si ya ha habido una denegación previa por parte de otro juez, o un internamiento previo en el que no se hayan agotado los 60 días de estancia máxima. La actuación de la policía de volver a solicitar el internamiento en este tipo de casos fue calificada de “chapuza jurídica”:

Hay también otra causa [para no internar] que ahora pues, bueno, pues aquí en Madrid seguimos por lo menos bastantes jueces, no sé si todos, todos no creo, pero bastantes, que es que no internamos cuando otro juez anterior ha denegado el internamiento. Porque la policía a veces se empecina en desconocer una resolución judicial denegando el internamiento, y entonces claro, te llegan aquí algunos con el auto de a lo mejor hace un mes, dos meses, tres meses “oiga, que es que ya me denegaron el internamiento”. Y pretenden además por el mismo expediente, porque en principio se puede pedir otro internamiento pero por distinto expediente (...) la ley dice que no se puede volver a repetir un internamiento por el mismo expediente. O sea, una persona que ya ha estado internada, aunque sean cinco días... lo que pasa que hay algunas filigranas, que es cierto, que yo sé que hay bastantes juzgados que lo hacen, y la policía lo hace: estuvo internado 22 días, como se puede estar internado hasta 60, restan no sé cuántos. Bueno eso me parece una chapuza jurídica (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

Otro de los motivos claros para no acordar el internamiento es que haya indicios de que la persona no va a poder ser expulsada, generalmente por la falta de documentación o por las condiciones en las que se encuentra su país.

Sujeto A totalmente indocumentado, sujeto A que dice en sede policial y con intérprete que es de Sierra Leona. Sierra Leona no tiene... porque además es un estado prácticamente inexistente. Entonces tu chip mental te dice: ¿cómo voy yo a internar a alguien que no se va a poder materializar la expulsión? Yo cuando me han traído a palestinos yo no he podido, no se me pasa internar porque es que a un palestino no lo puedes expulsar, o sea que ojo, que hay otro criterio, que es el de no materialización de la expulsión, que a su vez por muy indocumentado que esté, a ti también te puede venir ese conocimiento de imposibilidad de materialización (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

En cuanto a valoración de las circunstancias particulares de la persona, este juez admite que acuerda el internamiento en dos supuestos: en el caso de aquellos que se encuentran absolutamente desarraigados o absolutamente indocumentados, y en caso de los que tienen antecedentes penales o policiales de cierta gravedad.



El arraigo, tal como es entendido por el magistrado, abarca muchos aspectos: las redes sociales y familiares, los intentos de regularización, la realización de cursos, etc. En definitiva, la mayoría de los inmigrantes que llevan un tiempo considerable en España están arraigados de una u otra manera. En los fragmentos a continuación se recoge esta visión:

hipótesis A: que el ciudadano, aunque tenga la resolución firme de expulsión y no esté recurrida, sea familiar directo o consanguíneo de un ciudadano español, por ejemplo, supuestos de hijos españoles, hijos menores sobre todo, hijos menores, porque aquí ya opera a su vez la aplicación o hay que tener en cuenta no sólo los convenios del niño, de protección del niño, que dejarías al niño sin el progenitor o la progenitora, o los dos en algunos casos, en fin, que sería un disparate. Y después hay que tener en cuenta también esa relación de vínculos que he dicho, directos: esposa, esposo, padre, padres, que tengan a su vez, aunque no tengan nacionalidad española, tengan por ejemplo permisos de residencia permanente, porque entonces también hay que ponderar la aplicación de la legislación europea e incluso la interna española en relación con los familiares de ciudadanos comunitarios (...) Otra hipótesis más es la de ciudadanos en situación irregular con una resolución de expulsión que en principio es firme pero que han iniciado y están en trámite de un proceso de regularización, fundamentalmente por circunstancias de arraigo, aunque puede ser también por circunstancias sobrevenidas por ejemplo de matrimonio o de pareja de hecho (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Cuando pondero yo si hay arraigo o no (...) a) tener familiares, pueden ser consanguíneos, colaterales... familiares b) tener domicilio fijo y pareja c) tener algún tipo de trabajo o haberlo tenido, d) tener informes de organismos donde, por ejemplo, va a clases para aprender español, ha colaborado con tal para un curso de mecánica, en fin, elementos dispares. Llevar un tiempo en España de permanencia que, a su vez, en ese tiempo de permanencia haya tenido un permiso de residencia, lo haya perdido por un puro defecto formal, que esté en proceso de reclamación ante la jurisdicción contencioso administrativa... o sea, yo barajo una serie de cosas (...) si lleva mucho tiempo en España sin regularizarse, sin haber intentado regularizarse y sin tener ningún elemento: asistencia a cursos de español, asistencia a algún curso de formación, etc., pues evidentemente la mera estancia en España desde muchos años, si no reúne ningún elemento de esos pues no podría hablarse de arraigo social, claro. Lo que pasa que es rarísimo, salvo gente que lleva muchos años en España porque no pueden ser expulsados y forman parte, o formaron parte ya desde el principio, yo eso no lo puedo saber, de

no la cualidad de inmigrante sino de ciudadano extranjero que vino a España a delinquir, que es distinto, claro, aunque eso hay que tener mucho cuidado porque claro... pero si los hay claro, los hay. O sea, claro, que hay gente que lleva muchos años en España y no se la puede expulsar, pero es rarísimo de esos que llevan muchos años en España, salvo los que precisamente no se les puede expulsar y sus antecedentes son finos, es muy raro que de los otros no hayan tenido un trabajo, no tengan un domicilio fijo, o sea, eso es rarísimo, en general los que vienen por aquí que llevan tiempo, o han tenido permiso... por ejemplo hay muchos que vinieron por reagrupación familiar, entonces al llegar a la mayoría de edad, zas, no les han concedido los permisos, entonces están en procesos contenciosos, y a pesar de eso los detienen, y a pesar de eso les abren los procedimientos preferentes de expulsión (Juez de Instrucción/Madrid Capital)

Al ser preguntado por el supuesto cambio de orientación por parte de la policía- que defiende no solicitar el internamiento de personas que no tienen antecedentes-, el juez admitió seguir recibiendo solicitudes de personas sin antecedentes, aunque menos que antes en términos numéricos, porque “hubo una época... es que era el disparate”. Por otra parte, llamó la atención sobre el hecho de que los policías están manipulando o “haciendo trampas” con la cuestión de los antecedentes policiales. El ejemplo que ofrece el juez permite entender cómo operan estos mecanismos, de manera que personas que en realidad no tienen antecedentes sean consideradas como si los tuvieran.

Ese es el discurso oficial, que no es sólo de allí, pero en principio a nivel de aquí, de peticiones, no es cierto ese discurso, lo que pasa que yo no sé después... (...) ellos lo que utilizan mucho para ese discurso oficial es el discurso del antecedente: “no aquí no viene nadie...”. Primero, no es exacto, yo he tenido alguno, alguna petición últimamente sin ningún tipo de antecedente, sin ninguno, simplemente el inspector de turno le dio por incoar preferente de expulsión y ala, y aquí estoy yo. He tenido uno en la última guardia, que no tenía ningún tipo de antecedente policial, salvo el del mismo día que lo habían detenido, y que venía, primero había pasado por violencia de género, donde habían archivado el asunto, y con la denuncia de una mujer frente a él, ya me lo traían aquí para expulsión. Pero claro, si se fija –vamos, para el internamiento para la expulsión-, si se fija es una falacia utilizar ese antecedente policial porque si el juez de violencia de género lo había archivado, por estimar el sobreseimiento por falta de fundamento de la denuncia, resulta que se está computando un antecedente policial, que a su vez está la causa principal y el hecho principal archivado. Eso pasa mucho, ojo, por eso muchos extranjeros a veces vienen aquí o a otros juzgados a pedir las

sentencias absolutorias, los autos de sobreseimiento libre o provisional para borrar el antecedente policial. Claro, ahí hacen una trampa, ósea feroz, o sea usted en la tesis eso sí lo debería decir, lo tramposos que son, cómo utilizan el antecedente policial cuando hay resoluciones judiciales que tendrían que borrar, pero ellos dicen “no, es que no nos vino nadie a pedir que se borre”. Porque además son muy tramposos en ese sentido: yo una vez o dos veces mandé a ciertas comisarías para que dejaran sin efecto el antecedente policial y me contestaron (...) “eso lo tienen que hacer ellos, eso...”, oiga, vamos a ver, cumpla usted una resolución y borre esto. Y eso claro, eso es muy tramposo, muy tramposo. Así como el antecedente penal no es tramposo, porque quiere decir que hay una condena, el antecedente policial es muy tramposo (Juez de Instrucción/Madrid Capital).

## 7 LA EXPULSIÓN

### 7.1 LA EXPULSIÓN DESDE EL CENTRO DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Aproximadamente un tercio de las personas que han sido expulsadas y devueltas en los últimos años lo han hecho desde un CIE, como puede observarse en la tabla 7.1. En esta tabla se compara el total de expulsiones y devoluciones efectuadas con el total de expulsiones y devoluciones que fueron efectuadas desde los CIE<sup>28</sup>. Se comprueba que aquellos expulsados desde los CIE se sitúan alrededor del 30 o 40 por ciento del total, dependiendo del año.

**Tabla 7.1** *Expulsiones efectuadas desde los CIE sobre el total de expulsiones*

	<i>Repatriados desde los CIE</i>	<i>Total de expulsados y devueltos</i>	<i>Porcentaje de repatriados desde los CIE</i>
2013	4726	13.986	33,79
2012	5924	16.381	36,16
2011	6825	18.422	37,05
2010	-	18.751	-
2009	8935	20.804	42,95

*Fuente: Defensor del Pueblo (2011, 2012, 2013). Memoria de la Fiscalía General del Estado 2010. Balances de Lucha contra la Inmigración Ilegal (2009-2013).*

Por otro lado, que una persona se encuentre detenida en un CIE no implica necesariamente que vaya a ser expulsada. Como puede observarse en la tabla 7.2, en los últimos seis años poco más de la mitad de los que han sido internados en los distintos CIE han sido finalmente expulsados. Este porcentaje aumenta si nos referimos únicamente al CIE de Aluche (tabla 7.3) —aunque hay oscilaciones importantes según el año— pero sigue siendo considerablemente bajo teniendo en cuenta que, como ya se expuso en el capítulo anterior, la policía defiende que en

<sup>28</sup> Hay que tener en cuenta que en los CIE también pueden ser internadas personas sometidas a un procedimiento de retorno o denegación de entrada, lo que obliga a asumir que los cálculos que se presentan no son del todo exactos. Aun así, son muy pocos los que llegan a ser internados en los CIE tras un procedimiento de este tipo, ya que la mayoría permanecen en las salas de inadmitidos de los aeropuertos.

el CIE de Aluche sólo ingresan aquellas personas para las que se considera razonable que su expulsión pueda ser efectuada.

**Tabla 7.2** *Internamientos y expulsiones desde los CIE*

	<i>Internamientos</i>	<i>Expulsiones</i>	<i>Porcentaje de expulsados</i>
2013	9.002	4.726	52,49%
2012	11.325	5.924	52,30%
2011	11. 456	6.825	59,57%
2010	-	-	
2009	16.590	8.935	53,85%

*Fuente: Defensor del Pueblo 2011-2013. Memorias de la Fiscalía General del Estado 2010.*

**Tabla 7.3** *Internamientos y expulsiones desde el CIE de Aluche*

	<i>Internamientos</i>	<i>Expulsiones</i>	<i>Porcentaje de expulsados</i>
2013	1013	674	66,53%
2012	3023	1789	59,18 %
2011	2685	1905	49, 26 %
2010	4037	2398	59,40 %
2009	4274	2331	54,54 %
2008	3223	1218	37,79 %

*Fuente: Comisaría general de Extranjería y Fronteras. Defensor del Pueblo 2011-2013. Memorias de la Fiscalía General del Estado 2010 y 2009.*

¿Cuáles son los factores que explican que un porcentaje considerablemente alto de aquellos migrantes detenidos en los CIE no sean finalmente expulsados?

Los motivos por los que muchos internos son puestos en libertad no se publican, pero en el caso concreto del CIE de Aluche, datos correspondientes al año 2010, difundidos por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, apuntan a tres causas fundamentales: (1) La intervención de los jueces, (2) la imposibilidad de lograr documentación para la persona y (3) el agotamiento del plazo de internamiento (tabla 7.4).

**Tabla 7.4**      *Salidas en libertad desde el CIE de Aluche en el año 2010*

Número total de personas internadas	4037
Número de personas expulsadas	2398
Número total de personas puestas en libertad	1639/1652
Por resolución judicial	892
Por imposibilidad de documentar	587
Por agotamiento del plazo de internamiento	124
Por expulsión fallida	1
Por orden administrativa	6
Por ingreso en prisión	34
Por fuga	4
Por traslado	4

*Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras*

A continuación se analiza cómo se articulan estas causas, y qué es lo que ocurre en la práctica para que las personas que se encuentran en el CIE de Aluche sean puestas en libertad en lugar de ser expulsadas. Asimismo, se quieren reflejar las estrategias que ponen en marcha los distintos actores implicados en el proceso para lograr sus objetivos, bien sea el de expulsar (en el caso de la policía) o el de lograr que no se materialice la expulsión (en el caso de los migrantes, sus representantes legales y las asociaciones que les prestan ayuda).

### **7.1.1 El papel de los jueces**

Cuando una persona se encuentra en el CIE, hay dos medidas legales que las personas o sus abogados pueden emprender para tratar de lograr su puesta en libertad: la primera de ellas consiste en recurrir el propio internamiento; la segunda consiste en solicitar una medida cautelarísima de suspensión o paralización de la orden de expulsión, si esa orden de expulsión está recurrida. La puesta en libertad por resolución judicial puede ocurrir, por lo tanto, por dos motivos: bien porque el juez del juzgado de instrucción que decretó el internamiento -o el juez de la Audiencia Provincial en una instancia superior- resuelve favorablemente el recurso al auto de internamiento, o bien porque el juez de lo contencioso-administrativo donde se encuentra recurrida la orden de expulsión concede la medida cautelarísima de suspensión de esa orden de expulsión.

Hay además un tercer motivo de puesta en libertad en el que intervienen los jueces. Se trata de aquellos casos en los que el extranjero se encuentra procesado o inculcado en un

procedimiento penal y no se obtiene la autorización judicial necesaria para ejecutar la expulsión.

### ***El recurso al auto de internamiento***

Si se dicta un auto decretando el internamiento de una persona, el abogado que ha asistido a esa persona durante la vista en el juzgado de instrucción puede recurrir dicho internamiento en reforma -ante el mismo juzgado de instrucción que lo decretó, en un periodo de tres días-, o en apelación a la Audiencia Provincial de Madrid.

Por lo general, los abogados consideran que es difícil que el mismo órgano que decretó el internamiento estime ese recurso, a menos que se demuestre que durante la vista no se pudieron presentar las pruebas necesarias para acreditar las circunstancias particulares del migrante. Esto puede ocurrir, fundamentalmente debido a la premura con la que se resuelven los internamientos, lo que ya ha sido mencionado anteriormente: en un intervalo de menos de 72 horas, con la persona detenida en los calabozos, los abogados no siempre tienen tiempo de recabar todos los documentos que muchos jueces requieren para no internar. En cualquier caso, no se dispone de datos que permitan comprobar cuantas personas de las que se encuentran en el CIE son puestas en libertad por motivo de la resolución favorable de este tipo de recursos.

En cuanto a los recursos de apelación contra el internamiento que resuelve la Audiencia Provincial de Madrid, los datos disponibles muestran que el levantamiento de la medida de internamiento es acordado por este órgano en muy pocas ocasiones: se han dado no más de 40 casos en los cuatro años transcurridos entre el 2010 y el 2013, como se observa en la tabla 7.5.

**Tabla 7.5** *Autos de la Audiencia Provincial de Madrid dictados en resolución de recursos de apelación interpuestos contra autos de internamiento*

	<i>Dictados</i>	<i>Desestimatorios</i>	<i>Estimatorios</i>	<i>Archivados</i>
2012	55	38	13	2*
2011	102	84	18	
2010	93	84	9	

*Fuente: Memorias de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid 2013, 2012 y 2011.*

*\*En estos dos casos se acordó el archivo porque la persona había sido ya expulsada*

### ***La medida cautelarísima de suspensión de la orden de expulsión***

Aunque el juez de lo contencioso no conceda la medida cautelar de suspensión de la orden de expulsión en un primer momento -lo que ocurre en la mayoría de los casos, como ya se mencionó en el capítulo quinto- puede ser que pasado un tiempo las circunstancias de la persona hayan cambiado y proceda volver a solicitar esa suspensión, que paralizaría la expulsión hasta que se resuelva el recurso interpuesto al decreto dictado por la Delegación del Gobierno.

Del mismo modo, cuando una persona está internada en el CIE para ser expulsada, su abogado puede solicitar la medida cautelarísima de suspensión, que se tramitaría con carácter de urgencia ante la inmediatez de la expulsión. Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, transcurre mucho tiempo desde que la persona recibe la orden de expulsión hasta que es internada en el CIE, y su situación puede ser diferente a aquella en la que se encontraba cuando se dictó el decreto: ha podido formar una familia o encontrar un trabajo, sus antecedentes se han podido archivar, etc.

Las cautelarísimas son, por lo tanto, la vía legal para evitar que se ejecute la expulsión de personas que se encuentran en este tipo de circunstancias. No se dispone de datos que permitan saber cuántos migrantes son puestos en libertad porque se les concede esta medida, pero en la práctica parecen ser muchas las dificultades que impiden que se beneficien de ella muchos de los que en teoría podrían acceder a la misma. En concreto, tres de estas dificultades parecen tener considerable importancia:

#### El contacto con los abogados

Una primera dificultad está relacionada con el hecho, ya mencionado, de que muchas veces el abogado que asiste a la persona de cara al internamiento no es el mismo que la atendió en el inicio de su expediente. Lo que ocurre, por lo tanto, es que la persona suele tener, por un lado, un abogado que está recurriendo su orden de expulsión en el contencioso administrativo, y por otro lado, un abogado que está recurriendo el internamiento en reforma o en apelación a la Audiencia Provincial de Madrid. Es el primer abogado el que, en teoría, se encargaría de solicitar la medida cautelar de suspensión del decreto ante una circunstancia de internamiento.

El problema que se da en muchos casos es que los migrantes han perdido el contacto con su primer abogado, no saben quién es ni cómo está su caso. Puede ocurrir incluso que en el momento de la notificación del decreto la persona no logase contactar con su abogado, o el abogado con la persona, y su decreto de expulsión no esté ni siquiera recurrido.



Ante la existencia de este tipo de disfunciones, y para tratar de evitar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban muchos de los migrantes internados, el Colegio de Abogados de Madrid creó un Servicio de Orientación Jurídica en el CIE de Aluche (SOJ CIE), que se encarga de asesorar a los migrantes que se encuentran internados y de hacer de enlace entre estos y sus abogados. Cuando una persona no sabe quién es su abogado, los abogados del SOJ CIE dan con él a través del Colegio de Abogados y le proporcionan su contacto. Esto lo hacen comprobando en las bases de datos quienes eran los abogados que estaban de guardia el día de su detención.

Llega un señor y dice: “A mí me incoaron una orden de expulsión por la que estoy aquí, me incoaron hace dos años, el 6 febrero, y no sé quién es mi abogado”. Se apunta: 6 febrero, 2011, fulanito de tal es el usuario. Vale, me voy al colegio, lo mando al colegio y el colegio me dice: “a este señor lo atendió en la guardia de tal día, el letrado tal tal tal que tiene este teléfono”, y entonces la siguiente vez que va el letrado al CIE, pide hablar con ese interno, porque tiene la contestación, y le dice "toma éste es el nombre apellidos dirección y teléfono de tu letrado, habla con él" (...) El interno llama desde el CIE. ¿Que tiene algún problema? Oye es que no lo localizo, oye es que no me entiende, qué es lo que pasa y tal y cual, pues a veces... porque en el SOJ tienen un teléfono, hay veces que el propio letrado con el interno delante llama al abogado y le dice tenemos este problema, esto, esto... (Coordinador SOJE)

Hay ocasiones en las que el abogado de una persona no está localizable o no puede hacerse cargo, y entonces desde el SOJ CIE piden al Colegio de Abogados que turnen a otro para que lleve su caso. Esto suele ser más frecuente en los casos de aquellos migrantes que están internados en el CIE de Aluche pero vienen de fuera de Madrid. En estos casos, los letrados del SOJ CIE tienen que llamar a otros Colegios de Abogados para obtener información sobre la situación de la persona.

Nos encontramos mucha gente de fuera, que ha tenido un abogado, asistiéndole, no ha presentado alegaciones, no le ha presentado la demanda, y a él no se la han notificado. ¿Qué hacemos nosotros? Turnamos, porque entendemos que cuando el extranjero está en el centro de internamiento de extranjeros, su domicilio es Madrid, con lo cual le turnamos un abogado de Madrid, para que interponga demanda, eso lo hacen los letrados del SOJ del CIE. Pasa este supuesto que te acabo de poner, ellos tramitan la justicia gratuita (Coordinador SOJE)

Los abogados del turno de extranjería en Madrid se quejan de que en otras provincias los abogados que atienden este tipo de casos no están bien formados en la materia.

Tenemos un turno de oficio específico de extranjería que hace falta una serie de años para entrar. En otros colegios para entrar en el turno de oficio, con darte de alta en el colegio ya entras, desde el primer momento. Aquí en Madrid no, hay que pasar unos cursos, capacitación y unos años. Pero es que en Madrid, hay turno específico de extranjería, pero no lo hay en toda España. Entonces te puedes encontrar, en Castilla La Mancha, por ejemplo, no hay turno de extranjería. Los colegios, entonces ¿a quién mandan cuando hay una incoación de una orden de expulsión? Pues es un detenido, ¿no? Al de Penal. Y el de Penal, cuando sale, dice: hay que hacer alegaciones en 48 horas, no tengo ni idea de lo que es eso. Vete a esta ONG que yo creo que aquí te las hacen, y les mandan a una ONG (Coordinador SOJE)

El problema aquí parece ser, como se defiende en uno de los informes elaborados por la Asociación Pueblos Unidos, que hay casos en los que los internos no tienen acceso a la información necesaria para acceder a los servicios del SOJ:

“Sí se les brinda una información general escrita sobre el CIE, que repite el marco legal general y el horario y recursos del CIE (médico, abogado), pero sin instrucciones claras de cómo acceder a dichos recursos. Por ejemplo, muchos internos no conocen el servicio de orientación jurídica (SOJE) que presta el Colegio de Abogados dentro del Centro (a pesar de que hay instalado un buzón para ello) y para los que lo conocen, las normas de acceso no son claras o varían a lo largo del año” (Pueblos Unidos, 2011, p. 20)

Todas estas dificultades pueden complicar la interposición de una medida cautelarísima de suspensión, o retrasarla hasta el punto de que sea demasiado tarde. Más aún, puede darse el caso de que la persona tenga concedida una medida cautelar de suspensión de la orden de expulsión y ni siquiera lo sepa, debido fundamentalmente a este tipo de fallos de comunicación con los abogados. Se dan casos en los que las personas son internadas y expulsadas a pesar de tener concedida la suspensión.

Yo tengo, por ejemplo, suspensiones, medidas cautelares de suspensión de la orden de expulsión, de decir: a este extranjero no me lo detienen. Me lo detuvieron una vez, a uno de la guardia, que yo tenía una medida cautelar de suspensión, me llamaron del colegio, ¿puede hacerse cargo? Dije: “no sólo puedo, sino que quiero hacerme cargo, ¿dónde está?” “En tal sitio”. Me fui, me vine al despacho, cogí la medida cautelar de la que él tenía copia pero no la llevaba encima (...) y entonces me fui al juzgado, en el internamiento, y dije “Señoría, es

que esta detención me parece ilegal porque además se le comunicó al Ministerio del Interior que había una medida cautelar de suspensión” (Abogado 3).

Esas medidas cautelares, el juez en una pieza separada te las resuelve, y te dice: “pues sí te las doy, pues no te las doy, pues que se quede este señor aquí hasta que se resuelva”. Bueno, pues con ese papel de las medidas cautelares en la mano concedidas, los decretos de expulsión se hacen efectivos, y se ejecutan, y los expulsan (Abogado 4)

### Dónde solicitar la medida cautelarísima

Una segunda dificultad viene dada por el hecho de que se dan casos en los que los juzgados no recogen la medida cautelarísima, y los abogados no saben dónde tienen que acudir a solicitarla.

En teoría, las cautelarísimas deben presentarse en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, siempre que se trate de días hábiles y en horario normal. En caso contrario, hay que acudir al Juzgado de Instrucción o a los Juzgados de lo Penal.

El problema reside, por un lado, en que ciertos juzgados de lo Contencioso Administrativo pueden no recoger la medida cautelar si el decreto de expulsión de la persona se encuentra recurrido en otro juzgado diferente. Como ya se ha dicho antes, puede ser que el abogado que está asistiendo a esa persona no sepa en qué juzgado está recurrido ese decreto ni pueda localizar al abogado que interpuso ese recurso para que se lo diga, con lo cual se vería imposibilitado para solicitar la medida cautelar de suspensión.

Te plantas al día siguiente en el juzgado de lo contencioso en Gran Vía 19, y de repente te dicen en Gran Vía 19 que no te lo cogen allí porque esta persona tiene una demanda, o sea, tiene un recurso contencioso interpuesto contra ese decreto de expulsión, pero tampoco te dicen dónde está porque no lo saben y entonces pues te quedas allí esperando, y a la hora como ves que no se mueve nadie, te vas corriendo al juzgado contencioso de Gran Vía 52, porque lo tienes más o menos cerca, y ahí casualmente en el juzgado de Gran Vía 52 es donde está el recurso que tiene presentado esa persona. Pero puede ser ahí, puede ser en María de Molina, puede ser en General Castaños... y ahí lo presentas (...) Tienes que ir al que le toca, y es como: “vamos a ver, que éstas son cautelarísimas, que ésto es un procedimiento aparte, que lo puedo presentar donde me dé la gana”, Pues no, lo tienes que presentar en el sitio donde lo tienes que presentar, que es donde está. “Vale. ¿Y dónde está? (...) Claro, porque a todo esto estás intentando localizar a

la abogada que la llevó de oficio en ese momento, que claro, es un sábado, es un domingo, la señora no tiene por qué tener el teléfono encendido, y tú no puedes perder el tiempo (Abogado 4)

Por otro lado, puede ocurrir también que los Juzgados de Guardia decidan no recoger la medida cautelar. Esto sucede en algunas ocasiones porque consideran que la persona tiene tiempo de solicitar esa medida en horario normal, generalmente al día siguiente, en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En otras ocasiones, sin embargo, es simple desconocimiento de los juzgados de instrucción acerca de sus competencias en esta materia.

A mi me han expulsado a un niño, a un niño paraguayo de 18 años recién cumplidos, por no tener papeles, con su madre con la nacionalidad española, todas sus tías aquí, estudiando FP, trabajando de camarero los fines de semana, no tenía a nadie, pero a nadie es a nadie, no tenía ni un solo familiar en todo Paraguay, a nadie. Y lo plantaron en Paraguay, y allí lo dejaron, después de tres días en el CIE, y es que el juzgado de instrucción “es que esto no es mi competencia, es que esto... esto yo no” (...) Yo le decía: “pero como que no? ¿Dónde lo llevo? ¿A qué juzgado lo llevo si no se lo traigo a usted que está de guardia, un domingo por la tarde?” (Abogado 4)

Lo mismo te vas al de guardia, y te dice, ¿y cuando sale el avión? Mañana. No pues entonces te esperas mañana a las 9 que abra el contencioso y se lo presentas, y es como, vamos a ver, el vuelo está previsto para mañana, tenemos una persona privada de libertad 24 horas más porque a ti no te sale de los cojones resolver unas cautelarisimas? ¿Y para que estás, si eres juzgado de guardia? Porque no conocen, si el problema es que los juzgados no conocen extranjería (Abogado 4)

Todo ello hace que muchas veces los abogados tengan que ir de un lado a otro, recorriéndose los diferentes juzgados tratando de lograr unas cautelarisimas, sabiendo que cada vez queda menos para la expulsión de la persona a la que están asistiendo. Y en ocasiones cuando lo logran es demasiado tarde.

A lo mejor tú estás tirándote mogollón de tiempo peleando para que salga, y cuando has conseguido algo se lo han llevado. O sea, yo he tenido esa decepción alguna vez de llegar y decir "informa la policía que se lo han llevado" (Abogado 3)

### La fecha de salida del vuelo

Una última dificultad a la hora de solicitar una medida cautelarísima es que la mayoría de los juzgados no conceden esta medida si el abogado no aporta la fecha y hora de salida del vuelo, y los abogados tienen muchos problemas para lograr obtener esta información, porque la policía no quiere proporcionarla.

La Ley de Extranjería establece que todo extranjero internado tiene derecho “a ser informado de su situación” (art. 62bis). El 27 de febrero de 2012, los tres Juzgados de control del CIE dictaron un auto colectivo determinando que los internos tienen que ser avisados de su expulsión con al menos 12 horas de antelación, ya que en caso contrario se “vulnera, por un lado, el derecho a estar informados de su situación, pero también, el derecho fundamental a un trato digno” (citado en Pueblos Unidos, 2012, p. 34)

Las asociaciones que visitan a los internos en el CIE han manifestado que este auto ha tenido un cumplimiento muy parcial por parte de la policía, y que sigue habiendo personas a las que no se les avisa con antelación de la salida de su vuelo, sino que directamente la policía les dice “prepara tus cosas que te vas al aeropuerto” (Pueblos Unidos, 2012, p. 34).

Los motivos por los cuales la policía no cumple con su obligación en este aspecto pueden ser varios. El primero de ellos, bastante probable, es que la policía no quiere ver frustrada la expulsión de las personas que están internadas, y por ello trata de evitar que éstas agoten las medidas legales en defensa de su derecho a permanecer en el país.

Un segundo motivo, que es interpretado por las ONG como una excusa que ofrece la policía para encubrir el motivo anterior, es que se quiere evitar la agitación que se genera en el CIE ante la salida de algunos vuelos. La persona de la asociación Pueblos Unidos entrevistada afirmó que en conversaciones con policías del CIE y de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, estos habían afirmado lo siguiente:

“La gente está aquí para expulsión y yo lo que quiero es que estén tranquilos y eso causa agitación, luego se tragan champús, se tragan pilas, cuando saben que van a ser expulsados, y se mal utiliza, hay un mal uso de las notificaciones previas”  
(Asociación Pueblos Unidos)

Un tercer motivo para no querer proporcionar esta información puede estar relacionado con las quejas de los propios consulados, que prefieren que los nacionales que van a salir expulsados no sepan con antelación que día va a salir el vuelo, para no verse así presionados por los familiares y tratar de evitar la mala prensa en su propio país.

La última vez me quejé un poco a la policía por este grupo que voló el cinco de marzo. Les dije, si mandáis gente, no se lo digáis una semana antes. Van a llamar a sus padres y a todo el mundo, y me van a presionar (...) sus padres, su familia aquí, en Senegal, van a decir que el Consulado... (...) Si saben que el vuelo es el día cinco, van a hacer llamadas y voy a tener aquí una fila de gente (consulado Senegal).

Algunos abogados viven con mucha frustración la falta de información acerca de la gente que se encuentra en el CIE y suelen hacer todo lo que está en sus manos para tratar de conocer la fecha de salida del vuelo en aquellos casos en los que procede interponer una medida cautelarísima de suspensión. En algunos casos, reconocen que los policías de los grupos de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación que gestionan las expulsiones les dan la información de los vuelos en secreto, supuestamente aun teniendo órdenes de no hacerlo, como en el caso siguiente:

O sea, yo es que les canto, les lloro, me pongo de rodillas, les suplico, o sea, me da lo mismo, pero yo de allí me voy sabiendo, vamos (...) Yo se lo pido a la brigada, porque la brigada es la que, los que están en el CIE, claro (...) Esos son los que me hacen así: “es que no te podemos decir el número de vuelo, ni la hora” [Hace un gesto como de que levanta la hoja del cuaderno enseñando la información]. “Ya, pero es que yo necesito saberlo”. Ellos levantan, me lo enseñan, yo lo apunto o me quedo con ello. “Es que no podemos hacerlo, letrada”. Y yo: “Mmm, vale” [mientras lo apunta porque se lo están enseñando]. Pasado mañana a las tres. (Abogado 4)

Se nos escapa. Se nos escapa todo, sí, se nos escapa de tal manera que muchas veces tenemos esa angustia de tener a un extranjero internado en el CIE, que no sabemos cuándo lo van a expulsar, no sabemos si tiene un vuelo, nadie nos informa. Se lleva con un oscurantismo... (Abogado 3)

### ***La autorización judicial para ejecutar la expulsión***

Otro motivo por el cual puede ocurrir que la expulsión no se lleve a cabo es que no se obtenga la Autorización Judicial, necesaria en aquellos casos en los que la persona se encuentra procesada o inculpada en un procedimiento judicial.

En todos aquellos casos en los que la persona tiene causas penales abiertas (es decir, tiene antecedentes policiales en los que el procedimiento está en vigor), los policías de la BPED

que gestionan su expulsión tienen que dar traslado de la misma a todos los juzgados en los que se encuentran esas causas, para ver si dichos juzgados autorizan la expulsión o no.

Conseguir la autorización de la expulsión de los diferentes juzgados puede llevar mucho tiempo. En primer lugar, los policías de la BPED se meten en la base de datos de antecedentes (ARGOS) para ver qué antecedentes le constan a la persona y, en función de dónde estén judicializados estos antecedentes, solicitan a los decanatos de los diferentes lugares un listado con los juzgados que llevan estas causas. Posteriormente, llaman uno a uno a todos los juzgados para saber si las causas están vivas o están archivadas. Por último, cuando las causas están vivas, envían un fax al juzgado solicitando autorización para expulsar a esa persona.

La ley de extranjería establece que los juzgados deben autorizar esa expulsión cuando para el delito o falta cometido por la persona “la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza”, salvo que se especifiquen de forma motivada otras circunstancias que justifiquen la denegación de esa autorización. En la práctica, policías y fiscales defienden que este es el criterio que se sigue.

Los casos en los que la fiscalía se niega son los supuestos de los delitos de robo con violencia en el que ha habido lesiones y los delitos contra los derechos de los trabajadores (...) Fuera de estos, en el resto de los supuestos que te plantean la posibilidad de expulsión tú te adhieres a esa posibilidad y efectivamente se archiva el procedimiento, una vez que la policía te confirma que esa expulsión se ha llevado a cabo (Fiscal)

¿Que no se autoriza? Libertad. Porque el juez a lo mejor llega y estima que debe comparecer ante el juzgado, o que le quieren meter en la cárcel, o lo que quiera hacer el juez (...) En un caso de terrorismo pues que pueden llegar y te pueden decir no, o de tráfico de drogas te pueden decir: "no, porque necesitamos a esta persona para que esté aquí" (Policía UCRIF/BPED/1)

A pesar de que la Ley de extranjería establece que el Juez debe autorizar la expulsión “en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días”, todo este procedimiento puede llegar a alargarse, de modo que la expulsión de la persona puede verse imposibilitada no sólo porque su causa no se autorice sino también porque se agote el plazo máximo de internamiento. En este sentido, los policías se quejan de que no todos los juzgados son igual de eficaces tramitando estas cuestiones.

¿Dificultades? Pues los juzgados, hay juzgados que funcionan mejor que otros, a unos les pides el trabajo, ipso facto, otros hay que darles un poquillo de guerra, entonces son cosas que se van de nosotros (Policía UCRIF/BPED/2)

### **7.1.2 La Documentación**

Uno de los motivos principales por los que muchos migrantes internados en el CIE de Aluche son puestos en libertad tiene que ver con la dificultad para conseguir documentación con la que puedan ser expulsados a sus países de origen.

En primer lugar, esto es resultado de la actuación de los propios migrantes, que son conscientes de la efectividad que tiene el permanecer indocumentados y no identificados de cara a obstaculizar su expulsión. Para ello, emplean diversas estrategias: destruyen o se deshacen de su pasaporte, mienten acerca de su identidad o nacionalidad, se inventan múltiples identidades, etc.

En segundo lugar, en muchos casos los países de origen no están dispuestos a cooperar con la policía en las tareas de documentación de sus propios nacionales. A veces abiertamente y otras veces de manera más sutil, los gobiernos de estos países pueden obstaculizar la expulsión ya que, como ha señalado Ellermann (2008), hay motivos sociales y económicos que hacen que las deportaciones no sean beneficiosas para los países de origen. En otras ocasiones no es tanto el gobierno sino los propios consulados los que toman decisiones en favor de los migrantes.

Dos grupos de policías de la UCRIF– en la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, que se encuentra situada junto al CIE de Aluche- tienen asignada entre sus funciones la de tratar de establecer la identidad y nacionalidad de las personas internadas y conseguir algún tipo de documentación que les identifique. Posteriormente, la información recabada por estos grupos es enviada al grupo de Planificación y Documentación de la UCER -en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras-que se encarga de contactar con los diferentes consulados o embajadas para intentar que proporcionen un salvoconducto a todos aquellos migrantes que carecen de un pasaporte que les permita viajar.

#### ***En busca de Identidades***

Los policías de la UCRIF emplean varias estrategias para tratar de averiguar la identidad y conseguir documentación acerca de los migrantes que se encuentran internados en el CIE de Aluche, y para lograr que los migrantes colaboren con su propia expulsión en general.



Destacan fundamentalmente tres: 1. La presión, 2. La resolución de conflictos, 3. La investigación

### La Presión

Como ha señalado Broeders (2009), el internamiento en sí mismo ejerce una fuerte presión sobre los migrantes para que desvelen su identidad. El encontrarse en un ambiente carcelario puede llevar a muchas personas a colaborar con su propia expulsión con el fin único de recobrar la libertad. Es lógico pensar que esta presión sea considerable en el CIE de Aluche donde, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, se dan dos circunstancias concretas: por un lado, unas malas condiciones de las instalaciones y del internamiento en general; por otro lado, el encontrarse compartiendo el mismo espacio personas que han cometido crímenes o delitos de gravedad junto con otras cuya única falta es encontrarse en situación irregular, lo que provoca que estas últimas se sientan intimidadas y amenazadas. Además de esto, hay que tener en cuenta que un internamiento que puede llegar a prolongarse 60 días supone para algunas personas un periodo extremadamente largo sin la posibilidad de ocuparse de sus asuntos, sobre todo cuando tienen familia a su cargo. Los policías reconocen que algunos migrantes deciden colaborar desde el momento en que se ven detenidos en el CIE, aportando su pasaporte o proporcionando su verdadera identidad, y hay otros que van cediendo a lo largo del internamiento.

Bajas a hablar con una persona y dices, va, se la ve que es una persona tranquila, que ha venido a trabajar, lo que pasa que, bueno, le han detenido por la calle y le han metido con gente que evidentemente son todos delincuentes, todo lo que hay dentro, es una persona que está amedrentada, una persona que tiene miedo por estar ahí dentro. Pero ellos mismos te van a decir, “yo me voy de aquí cuanto antes”. (Policía UCRIF/BPED/1)

Aparte de la presión que supone el propio internamiento, los policías incrementan esta presión a la que se ven sometidos los migrantes empleando lo que ellos denominan “psicología”, que consiste fundamentalmente en tratar de convencerles de que ser expulsados es su mejor opción. Así, se desmoraliza a los internos para conseguir que se muestren cooperativos con su propia expulsión, utilizando argumentos centrados en las dificultades que estas personas van a tener para hacer su vida en España -ante la probabilidad de que vuelvan a ser detenidos e internados- y en último término, para regularizar su situación administrativa.

Hay muchas veces que hay que decirle que se vaya por su bien, porque evidentemente es una persona que va a estar irregular, persona que tiene antecedentes, persona que por mucho que intente solicitar y regularizarse, le van a

denegar, porque es lógico, una persona... entonces hay muchas veces que, lo que te digo, es sobre todo un trabajo psicológico (Policía UCRIF/BPED/1)

Hasta qué punto lo que los policías denominan “trabajo psicológico” llega a convertirse también en formas de maltrato físico y otras formas de intimidación es una cuestión difícil de valorar. En cualquier caso, no cabe duda de que la estancia en el CIE está rodeada de considerable violencia.

### Resolución de conflictos

Una segunda estrategia –opuesta a la anterior– que emplean los policías para averiguar la identidad de los migrantes y, en último caso, tratar de que éstos colaboren con su propia expulsión, es la de facilitar las condiciones en las que la persona va a ser repatriada. Teniendo en cuenta que el ingreso en el CIE suele ser inesperado, se dan casos en los que los inmigrantes obstaculizan su expulsión por el simple hecho de no haber tenido tiempo para cerrar asuntos pendientes en España. Algunos de ellos no consiguen contactar con alguien que les lleve las maletas al CIE, otros tienen dinero ahorrado en el banco que necesitan recuperar antes de marcharse, y así se pueden dar infinidad de situaciones. Los policías son conscientes de la importancia que tiene atender estas demandas para lograr la cooperación de las personas. El caso que se expone a continuación es un claro ejemplo de estas dinámicas:

Yo hace poco hablaba con un chico que no tenía dinero. Y él era de una parte pegando con Bolivia, de Brasil. Entonces él decía “mira, yo a Río de Janeiro, Sao Paulo, no puedo ir, ¿por qué? porque estoy a no sé cuántos kilómetros de mi casa, y entonces yo no tengo dinero”. Entonces yo como le dije, “yo no te puedo mandar hasta tu casa”. ¿Que hicimos? Tuvimos que llamar a Río de Janeiro, gestiones con Cruz Roja Brasil, haciendo las gestiones para ver si en un lugar de acogida le pudieran dejar un dinero y le pudieran facilitar el transporte hasta su pueblo (Policía UCRIF/BPED/1)

Un chaval que llevaba aquí un montón de tiempo y decía “no, es que mi familia está aquí”. Y hablamos con su padre y su padre habló por teléfono y le dijo su padre, “vete, vete porque aquí no vas hacer nada”, porque a sabiendas de que, el padre, evidentemente, que el chaval era una persona que había estado en la cárcel. Y decía el padre, “mira, es preferible que te vayas allí, estés con los abuelos, y estés más tranquilo, porque aquí has visto que...” Los propios padres le dijeron vete para allá, dice yo te envío el dinero, te pones a estudiar, claro, le envías un dinero aquí a Ecuador y a lo mejor va uno a los mejores colegios de Ecuador y entonces es un trabajo psicológico (...) cada maestrillo tiene su librillo, cada

persona habla con uno, yo ya te digo, procuro más o menos conocer lo que ellos quieren, porque es lo que te digo, hay muchas veces que simplemente son... es lo que te digo, no, es que mira no me han traído mis maletas y si le dices, “vamos a ver, ¿qué necesitas?” “No, es que fíjate, no tengo el número de teléfono de tal persona y dice, lo necesito”, “¿dónde tienes el teléfono móvil?”, pues trae, toma, llama, le dejamos ahí un teléfono de aquí y llama a su familiar o a su amigo, oye mira ¿me puedes hacer el favor de traerme las maletas? Y al otro día se lleva maletas (Policía UCRIF/BPED/1)

### Investigación

Por último, la tarea fundamental que realizan los policías es la de investigar para tratar de recabar la información que necesitan en relación con los migrantes internados en el CIE. Un primer esfuerzo suele ir encaminado a averiguar su nacionalidad, lo que fundamentalmente se intenta mediante la observación y la realización de entrevistas. Por un lado, prestan atención a las visitas que recibe la persona y las relaciones que establece mientras está internada, asumiendo que es probable que mantenga mayor contacto con gente de su misma nacionalidad. Por otro lado, se fijan también en su apariencia física, su acento –sobre todo en el caso de aquellos de habla hispana- y los conocimientos que tiene sobre el país del que dice ser. Uno de los casos que parece repetirse a menudo es aquel en que personas de países latinoamericanos dicen que son cubanos, conscientes de las dificultades que existen para expulsar a gente a este país ante la negativa del gobierno a documentar y aceptar a ciudadanos repatriados.

Tienes que bajar hablar con él, a ver lo que te está diciendo, a ver lo que no te dice, preguntarle en relación, pues eso, a preguntas generales, porque le puedes preguntar en relación a su país. Porque te puede decir "ya, es que yo soy de Cuba", "¿de dónde?" "De La Habana" "ah, ¿y cómo se llama la moneda de Cuba?" Y no te sabe decir la moneda de Cuba porque no la sabe, porque no ha estado nunca en Cuba, y él que dice que es cubano (Policía UCRIF/BPED/1)

Otra de las técnicas que se emplean para intentar establecer la nacionalidad de los migrantes está inspirada en el “screening” que realizan los especialistas de FRONTEX para determinar de qué país son las personas que llegan a las costas europeas sin ningún tipo de documentación. Básicamente consiste en encargar a especialistas, en ocasiones originarios de los mismos países que algunos de estos internos, que se entrevisten con ellos y averigüen de donde son.

Aquí en España pues también hacemos algo parecido [al screening]. A veces mandamos a gente experta que baja abajo a los CIE, se entrevista con ellos y nos va orientando un poco (...) Por el idioma que hablan ya puedes descartar muchos países. Y luego ya, también ellos, pues es gente que son algunos de esos países, y te puede decir " oye pues éste es de aquí, o de allí, o yo creo que...", entonces pues ya vas un poquito centrando (Policía UCER/CGEF/1)

Paralelamente a estos esfuerzos, los policías tratan de lograr algún tipo de documentación relativa a los migrantes, generalmente la fotocopia de su pasaporte o de otro documento identificativo. Disponer de esta documentación facilita el trabajo a los consulados y ofrece más garantías acerca de cuál es la identidad y nacionalidad de estas personas. Para conseguirlo, los policías recorren la estancia de los migrantes en España, a través de la información que aparece en diferentes bases de datos: principalmente Adextra -extranjería-, Argos -antecedentes- y Sidempol -denuncias-. Una vez que se conocen los trámites en materia de extranjería que la persona ha realizado, los diferentes lugares donde le han detenido, los antecedentes que tiene, las denuncias que ha efectuado, etc., el siguiente paso es entrar en contacto con los diferentes organismos que han estado involucrados en estas operaciones: plantillas policiales, oficinas de extranjeros, juzgados, etc. Puede ocurrir que en alguno de estos lugares se disponga de la fotocopia del pasaporte o de otro documento que identifique al migrante (como puede ser un carnet de conducir o una partida de nacimiento). Por ejemplo, estas fotocopias suelen aparecer en las alegaciones que ha efectuado el abogado tras la incoación del expediente de expulsión, en la oficina de extranjeros donde la persona ha tratado de regularizar su situación (o si ya ha tenido un permiso de residencia previamente) o en la comisaría donde ha estado detenida.

En el caso de aquellos migrantes que han dado diferentes nombres al efectuar diferentes trámites, o tras ser detenidos varias veces por la policía, el hecho de encontrar información que relacione a esa persona con una identidad en concreto facilita mucho el proceso de documentación posterior. Hay que tener en cuenta que, a través de las huellas, los policías de la BPED saben cuántas supuestas identidades se le atribuyen a una misma persona. No se dispone de datos que permitan saber hasta qué punto el número de inmigrantes que se encuentra en esta situación dentro del CIE es elevado, pero los policías tienden a relacionar el empleo de múltiples identidades con perfiles delincuenciales muy marcados, y no lo consideran una práctica generalizada.

Hay ocasiones en las que, como resultado del trabajo que realizan los grupos de la UCRIF, se descubre que en el decreto de expulsión de algunas personas consta una identidad o nacionalidad que no se corresponde con la suya verdadera. En estos casos hay que acudir a la

delegación del gobierno para que modifique los datos que aparecen en el decreto de expulsión antes de seguir con los trámites para la expulsión.

### ***El contacto con los consulados***

Una vez que los grupos de la UCRIF tienen ciertas garantías acerca de la identidad y nacionalidad de una persona, la información disponible es enviada a la UCER, al grupo de planificación y documentación, para que éste se ponga en contacto con el consulado o la embajada correspondiente de cara a la obtención de un salvoconducto, laissez-pasier, ETCs (Emergence Travel Certificate) o equivalente. Entre la información que se envía desde la UCRIF a la UCER se incluye: un formulario que el migrante rellena con sus datos personales (en los casos en que éste decide colaborar, ya que en muchas ocasiones se niegan a cumplimentarlo); las fotografías de la persona; la huella dactilar; el decreto de expulsión; el auto de internamiento y, en caso de que se disponga, la fotocopia de algún documento perteneciente al migrante.

El grupo de Planificación y Documentación de la UCER consta de dos equipos de aproximadamente 10 funcionarios, que se distribuyen el trabajo por países: cada uno tiene asignado el contacto con un número determinado de consulados o embajadas, y se encarga de enviar la información correspondiente para que documenten a sus ciudadanos de cara a la expulsión. Estos dos equipos no sólo reciben las peticiones de documentación desde la UCRIF sino de todas las plantillas de España (aunque hay algunas brigadas provinciales que contactan directamente con ciertos consulados)

Según datos proporcionados directamente por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en el año 2012 se presentaron desde el grupo de planificación y documentación 2867 solicitudes de documentación a diferentes consulados y embajadas, de las cuales 1961 obtuvieron una respuesta positiva: es decir, un 67,2 por ciento. Esto supone un mayor porcentaje de documentados que en el año anterior, habiendo sido éste del 58,4 por ciento (en el 2011 se presentaron 3295 solicitudes y finalmente fueron documentadas 1926 personas). Lo que muestran estos datos es que los países no siempre documentan a sus propios ciudadanos para que éstos sean expulsados, sino que aproximadamente un tercio de las solicitudes obtienen una respuesta negativa o no obtienen respuesta.

Cabe señalar que esta negativa a documentar puede ser parte de una política expresa del gobierno del país o simplemente iniciativa del propio consulado. Desde la perspectiva de los gobiernos hay importantes motivos para no documentar a las personas que van a ser expulsadas, pero los propios consulados pueden también tener su agenda al respecto, como se verá más adelante.

En la práctica diaria, cada consulado o embajada impone sus propias condiciones y tiene su propio sistema de funcionamiento a la hora de otorgar salvoconductos. En términos generales, se han encontrado tres tipos de diferencias entre unos y otros: en cuanto al procedimiento, los medios disponibles y los criterios empleados.

### Procedimiento

En primer lugar, se dan diferencias en términos de procedimiento. Hay países, como pueden ser Colombia o Ecuador, que no precisan entrevistar a la persona a la que van a conceder el salvoconducto si la policía les presenta información suficiente (por ejemplo, una fotocopia de su documentación). Otros países, por el contrario, quieren entrevistar a todos los migrantes antes de decidir si conceden el salvoconducto o no, bien sea acudiendo ellos al CIE (caso de Nigeria), bien sea exigiendo a la policía que lleve a estas personas al consulado (caso de Venezuela y Bolivia). Desde el punto de vista del grupo de planificación y documentación de la UCER, algunos consulados “obstaculizan” el proceso, mientras que otros son más “efectivos” a la hora de documentar.

Cada país nos exige un tipo de entrevistas. Es decir: yo presupongo que son nigerianos, me cojo al cónsul y lo llevo al CIE a que me entreviste a los nigerianos. Hay otros que me dicen: “bueno, pues con los papeles que usted me manda, como tiene copia de documentación, yo se lo documento”. Otros te dicen: “No, tiene que venir esta persona, aquí al consulado a hablar conmigo, y el mismo día en que esa persona va a salir en vuelo comercial” (Policía UCER/CGEF/2)

También hay países que imponen condiciones especiales: Rusia, por ejemplo, exige que toda la información le sea enviada por valija diplomática, lo que puede alargar los trámites más allá de los 60 días que la persona puede estar detenida en el CIE. Desde la policía, este tipo de exigencias se interpretan como una manera deliberada de poner trabas a la expulsión de sus nacionales.

Rusia no admite como medio de comunicación un correo electrónico, tiene que ir por valija, entonces hay que mandar la documentación por valija. Entonces entre que mandas la valija, ellos la recepcionan, luego te la devuelven de vuelta también por valija, entonces... y luego ellos también tardan un tiempo en contestarte, pues a veces se prolonga en mucho tiempo, porque no vas a mandar la valija por una sola persona, tú puedes acumular algunos casos para... hombre, si no te queda más remedio mandas solo uno, pero procuras... entonces claro, a veces el procedimiento se va haciendo muy largo (...) Que esto, entre comillas, es una traba que ellos ponen para dificultarte el tema, porque es que date cuenta que el

país que recibe a su inmigrante, digamos que públicamente no está bien visto que tú facilites que otro país expulse un nacional tuyo, con lo cual los países ponen trabas burocráticas, entre comillas, ¿no? Van poniéndote un poco... lo ponen un poco más difícil, pues para que digamos que ellos no facilitan el tema, para que ante su prensa, entre comillas, ellos no están facilitando el tema (Policía UCER/CGEF/1)

## Medios

En segundo lugar, hay diferencias en cuanto a los medios de los que disponen los consulados para identificar a las personas. Muchos países no tienen censada a su población, ni disponen de bases de datos informatizadas, con lo que son necesarias numerosas gestiones para lograr saber si un migrante es nacional de ese país. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en algunas zonas el movimiento de fronteras ha sido y sigue siendo constante, lo que hace difícil establecer cuál es la nacionalidad de algunas personas.

Hay muchos países en África que es muy difícil. África sobre todo, principalmente porque ellos no tienen bases de datos, entonces a veces ni ellos mismos saben si esa persona es o no es realmente de allí (...) Gente que vive en la frontera con el Chad, con la República Centroafricana, con Tanzania, con Angola... pues ahí hay fronteras que realmente se han movido mucho, entonces lo que ayer era el Congo mañana no lo es, y entonces esa gente pues era del Congo y ahora no. Entonces es muy difícil (Policía UCER/CGEF/1)

Los consulados o embajadas de algunos países hacen frente a estas limitaciones realizando entrevistas a los migrantes para determinar su nacionalidad. Este tipo de entrevistas también se realizan muchas veces a petición de los propios policías, cuando a través de los métodos mencionados no han sido capaces de determinar la nacionalidad de algunos migrantes, pero tienen indicios o sospechas de que pueden ser de algún país en concreto. Estas entrevistas, sin embargo, no siempre dan el resultado esperado: en primer lugar, porque es posible que el entrevistador no sea capaz de afirmar con seguridad si una persona es o no es de su nacionalidad; segundo, porque el hecho de que el consulado identifique a la persona como nacional de su país no quiere decir que automáticamente vaya a proporcionar documentación para que sea expulsado.

Cabe señalar también que un número considerable de países no tienen consulado ni embajada en España, lo que hace mucho más difícil obtener documentación para sus nacionales. En ocasiones, esto se resuelve documentando a las personas a través de los consulados existentes en otros países:

Aquí en España, por ejemplo, no tengo consulado de Burkina Faso. Tenemos un agregado en París que tiene muy buenas relaciones con el cónsul de Burkina Faso en París. Yo le remito documentación de gente que supongo que son de Burkina Faso a París, él ve la documentación, les hace una entrevista telefónica y me los documenta. O el caso de Tanzania: yo aquí, en Madrid, no tengo consulado de Tanzania. Hay un cónsul honorario que no tiene capacidad para expedir salvoconductos. A través de ese agregado nuestro en París y el cónsul de Tanzania documentamos a gente de Tanzania (Policía UCER/CGEF/2).

La mayoría de las veces, sin embargo, cuando hay un número considerable de personas en los CIE que se presumen nacionales de un país en concreto, y éste no cuenta con representación diplomática en España, lo que se hace es solicitar a ese país que envíen una “Comisión Internacional de Reconocimiento”, para que acuda a los diferentes CIE a identificar y documentar a estas personas. La solicitud de dichas delegaciones se gestiona a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. El problema es que son muy costosas económicamente y sólo se llevan a cabo cuando hay una gran concentración de inmigrantes (en uno o varios CIE) que se creen de esa nacionalidad, lo que generalmente suele ocurrir tras la llegada de una patera o tras un salto en las Vallas de Ceuta y Melilla. Generalmente, lo que hacen los policías en estos casos es hacer traslados y concentrar a los migrantes que van a ser entrevistados en uno o dos CIE, para facilitar el trabajo de la Comisión.

Por ejemplo, Gambia, hemos traído Comisiones Internacionales de Reconocimiento; Mauritania, en un vuelo que estamos haciendo de Mauritania, se desplazó una comisión de Mauritania a Tenerife porque llegó allí una patera con 40 que presumíamos que habían salido de Mauritania (...) Por ejemplo, República Democrática del Congo, el año pasado hicimos por primera vez dos vuelos a ese país, porque llegaron al CETI de Melilla un número importante de nacionales de ese país. Vino una comisión, les entrevistó ahí en los CETI de Melilla y de Ceuta, nos reconocieron un número importante de ellos y organizamos dos vuelos allí. (Policía UCER/CGEF/2).

### Criterios

Por último, los países tienen diferentes criterios a la hora de documentar a sus ciudadanos: algunos sólo documentan a aquellas personas que tienen antecedentes penales, otros documentan únicamente a los inmigrantes que quieren regresar voluntariamente (en ciertos casos ocurre porque su propia legislación no les permite obligar a una persona a ser documentada en contra su voluntad), otros documentan a todas aquellas personas que aparecen en sus bases de datos sin valorar su situación concreta, etc. En ocasiones, varios



factores pueden entrar en juego complicando la decisión. El grupo de planificación y documentación de la UCER no siempre sabe cuál es el criterio que está empleando un consulado o embajada a la hora de tomar su decisión, e incluso consideran que esta decisión es completamente arbitraria en muchos casos.

Por ejemplo, Ghana, si quiero que me documente a uno, le tengo que presentar dos. Es decir, ellos llevan una estadística, ¿no? Un porcentaje. Van a comisión, como decimos nosotros, o sea, en broma. Es decir, si yo les presento a 20 no me van a documentar a 20, me van a documentar a 10, 12, 15, no me van a documentar a todos. Es la política que ellos llevan. Yo Ghana, si le llevo a uno, posiblemente no me lo documente, si le llevo a tres tengo la certeza de que a uno o a dos me va a documentar, pero a todos no (Policía UCER/CGEF/2).

### ***La toma de decisiones: cuatro consulados***

Para entender cómo se toma la decisión sobre la concesión de salvoconductos dentro de los propios consulados, a continuación se analiza la actuación de cuatro consulados diferentes y los criterios que siguen a la hora de documentar a sus propios nacionales.

#### **Senegal: la gravedad de los antecedentes**

El procedimiento en el consulado de Senegal transcurre por dos vías diferentes, dependiendo de si las personas para las que la policía solicita el salvoconducto disponen de una fotocopia de algún tipo de documentación que pruebe su identidad (generalmente, de su pasaporte) o si se encuentran completamente indocumentadas.

En el primer caso, cuando se dispone de una fotocopia de la documentación del migrante, el consulado se limita a recibir la información que la policía le aporta y, en función de la misma, decide si concede el salvoconducto o no lo concede, sin entrevistar a esa persona. Un miembro del grupo de Planificación y Documentación de la UCER suele acudir al consulado con frecuencia, dependiendo del número de senegaleses que se encuentren internados en los diferentes CIE (desde una vez cada semana o cada dos semanas, hasta varias veces en una misma semana). Este policía entrega al consulado una lista con los nombres de las personas para las que se solicita salvoconducto, junto con información acerca de las mismas, y la fotocopia de su pasaporte u otro documento. A veces esta lista puede ser larga –generalmente, cuando va a salir hacia Senegal un vuelo que lleva sólo personas expulsadas- y otras veces puede constar de un número reducido de personas que van a volar en un vuelo comercial.

Por otro lado, a aquellas personas que están completamente indocumentadas, de las que no se dispone ni siquiera una fotocopia de un documento que pruebe su identidad, se las entrevista en el CIE. Miembros del consulado de Senegal acuden a varios CIE, entre los que se encuentra el de Aluche, aproximadamente cada dos meses, a petición de la policía. Allí entrevistan a todos aquellos internos de los que la policía sospecha que son Senegaleses, pero de los cuales no se dispone información. Una vez realizadas estas entrevistas, el agente del consulado confirma a la policía quiénes de los entrevistados son senegaleses, y proporciona salvoconducto para aquellos que considere oportuno.

En términos generales, desde el consulado de Senegal defienden que actualmente el criterio para conceder el salvoconducto es que la persona posea antecedentes. Sólo proporcionan salvoconductos para aquellas personas que tienen antecedentes por delitos de gravedad, mientras que no lo hacen cuando los antecedentes que constan son por delitos que están directamente relacionados con la situación irregular de los migrantes y sus intentos de ganarse la vida, como pueden ser la falsedad documental o la violación de los derechos de propiedad intelectual.

Por ejemplo: malos tratos, agresión sexual, robos con violencia. Estas personas no dan una buena imagen. Incluso si no es bueno para Senegal que vuelvan, proceden de Senegal, y la policía los manda a Senegal (...) Yo estudio toda la documentación para ver qué han hecho. Si están haciendo algo como drogas, no tienen derecho a quedarse aquí. Pero los que no han hecho nada malo, salvo tratar de salir adelante en la vida, tratar de sobrevivir, que es por lo que venden en las calles, a esos se les da una oportunidad (Consulado Senegal)

Sin embargo, aunque los antecedentes son el aspecto más importante, no es el único que el consulado tiene en cuenta a la hora de documentar. Hay otros motivos por los cuales pueden decidir no proporcionar un salvoconducto a una persona con antecedentes, o bien proporcionar salvoconductos a personas que no los tienen: cuestiones políticas, sociales y familiares intervienen muchas veces en la decisión.

Para entender cómo los diferentes factores entran en juego es interesante observar un caso concreto. Para ello, se analiza en profundidad cómo desde el consulado de Senegal justifican los salvoconductos proporcionados para un vuelo especial que tuvo lugar el 5 de marzo de 2013:

Ante la salida de este vuelo, el grupo de documentación y planificación de la UCER entregó al consulado de Senegal una lista de 61 personas de las que poseían una fotocopia de su pasaporte u otra documentación. De estas 61 personas, el consulado decidió documentar a 4,

que eran las que tenían un historial delictivo grave, relacionado con las drogas. En la lista había numerosos casos de personas sin antecedentes, y también con antecedentes –no se sabe si penales o policiales- relacionados con delitos contra la propiedad intelectual y atentado contra la autoridad, para las que no se proporcionó el salvoconducto.

De los 61 les di sólo 4 (...) ¿Cómo voy a darles para una persona de la que no tienen información? (...) incluso la policía no tiene nada contra ellos, no saben si están vendiendo en la calle, no saben nada. Y a éstos [a los que les consta atentado contra la autoridad] a veces los detienen por problemas con la policía, siempre hay problemas con la policía. A veces los policías van a arrestarles, y les dan a otros senegaleses las cosas para vender que les han quitado a ellos. Hay una mafia, incluso en España. Es por eso que ahora... a éstos antes los mandábamos, pero ahora no (...) Pero si son drogas, no es una buena imagen para los que están aquí, para los que se quedan. Es por eso que si son drogas... todos ellos, los cuatro son por drogas, los cuatro que les di (consulado Senegal)

El consulado se muestra reticente a conceder salvoconductos basándose en los antecedentes por cierto tipo de delitos como puede ser el de atentar contra la autoridad, porque considera que la policía a menudo “se inventa cosas”, o quiere hacerles creer que las personas han cometido delitos más graves de los que en realidad han cometido. Desde su punto de vista, hay un intento de que parezca que todos los inmigrantes en situación irregular son delincuentes, y así justificar más fácilmente su expulsión.

En España hay crisis, y por eso ahora ellos consideran que todo son antecedentes, porque hay crisis. Sabemos que España ya no quiere más inmigración, lo sabemos. Es por eso... pero sabemos que, cada vez, antes no ocurría nada, todo estaba bien, la economía iba muy bien, y no pasaba nada. Pero ahora la economía va muy mal, ¿sabes?, nadie consigue trabajo, y lo que quieren es reducir la población que no tiene derecho a estar aquí (consulado Senegal)

Aparte de entregarles una lista de 61 personas con fotocopia de documentación, antes de la salida del vuelo la policía también solicitó al Consulado de Senegal que acudiera al CIE de Aluche a entrevistar a 17 personas. Tras estas entrevistas, los miembros del consulado llegaron a la conclusión de que nueve de estas personas eran de Senegal. De estas 9 personas, el consulado decidió proporcionar salvoconducto para 2, que también habían cometido delitos relacionados con las drogas. El resto de los entrevistados resultaron ser de otros países africanos como Gambia o Guinea Bissau, aunque hubo un caso concreto de un chico para el que no se pudo establecer la nacionalidad, porque no quiso colaborar con los miembros del consulado, aunque la sospecha es que también era senegalés.

Con algunos lo tienes claro. Incluso hubo uno, que yo sabía que era como senegalés, pero dijo que no lo era, nos habló en Español, no quería hablar (...) Algunos vienen y te dicen “soy de Senegal” (...) Si te hablan en Wolof, sabes que son de Senegal. Éste fue el único que nos habló en español, y le dijimos “¿de dónde eres?” y él respondió diciendo “¿Por qué me haces esa pregunta?”, y ya supimos que no íbamos a llegar a ninguna parte (Consulado Senegal)

En total, por lo tanto, el consulado decidió documentar a 6 personas de las 70 posibles para que fueran en ese vuelo. Uno de los motivos por los que afirmaron no haber documentado a más es que sabían que la policía ya se disponía a expulsar en ese mismo vuelo a 37 personas documentadas con su pasaporte. El consulado solicitó a la policía la información de las personas que iban a ir documentadas antes de conceder los salvoconductos, porque reconocen que en un vuelo anterior no disponían de esa información y al final fueron expulsadas más personas de las que ellos hubieran querido.

Normalmente a los que cogen con el pasaporte, no nos dan la lista. Pero esta vez se la pedí: “necesito informar a mi país” (...) La última vez que mandaron fue el 18 de diciembre. Volaron 34. E incluso de esos 34 yo les había dado 25, a los otros nueve les cogieron con el pasaporte y yo no lo sabía en ese momento (...) De una lista de 80 les di 25, pero en ese momento no sabía que ya habían cogido a 9 personas con pasaporte. Si lo hubiese sabido, hubiera reducido el número un poco (...) es por eso que esta vez les pregunté “sé que habéis cogido a gente con pasaporte, necesito saberlo, dadme la lista”. Y en ese momento no les había dado los salvoconductos aún (...) Ya sabes, a veces te tienes que poner un poco... es como un juego. Yo les dije: “¿me dais la lista? Porque necesito que mi gobierno lo sepa”. Mi gobierno no sabía nada, pero era para mí” (Consulado Senegal)

En el vuelo anterior, el consulado no sólo había proporcionado salvoconducto para gente con antecedentes penales sino también para personas que habían llegado recientemente de manera ilegal en una embarcación.

En diciembre les di mucha gente joven que vino de Algeciras, de Marruecos. Porque yo no quería que ellos, la gente que vino, llamasen a otros amigos para decirles que vinieran. Porque es peligroso venir de Marruecos, en esas embarcaciones. Tal vez era a finales de noviembre, vinieron 18 (...) estaban recién llegados la mayoría, y yo les dije que iba a “make a point”... no quería que se quedasen aquí y les dijese a sus amigos que pueden venir. (Consulado Senegal)

Uno de los motivos por los cuales el consulado reconoce que no quieren llevar a mucha gente en los vuelos, es que éstos despiertan mucho revuelo mediático al llegar a Senegal, y el consulado se tiene que enfrentar a las críticas de la población, que les acusa de ser cómplices de las expulsiones.

Senegal es una democracia, hay como 10 canales de televisión, algunos están en contra del gobierno. La mayoría de las veces esos canales van al aeropuerto y cogen a esa gente, y todo el día van a estar en la televisión, diciendo que es el gobierno, que es el consulado, y el gobierno de Senegal porque España les da dinero para mandar a la gente de vuelta (...) Ese vuelo estuvo todo el día en la televisión, estuvieron diciendo todo tipo de cosas sobre mí, todo tipo de cosas sobre el consulado, cosas malas (consulado Senegal)

Cabe señalar que, para el vuelo del 5 de marzo, en un primer momento el consulado de Senegal había decidido documentar a cinco personas de aquellas que tenían fotocopia de su pasaporte, no a cuatro. Sin embargo, la novia de uno de ellos acudió al consulado a pedir que no le expulsara, y finalmente decidieron no hacerlo. De la misma manera, el consulado solicitó a la policía que no se expulsara a una de las 37 personas con pasaporte, porque su madre era española y no tenía familia en Senegal. A través de este tipo de decisiones, aunque no se haga de manera sistemática, el consulado está considerando el arraigo de la persona y su derecho a permanecer en el país en base a los lazos sociales y familiares que demuestra.

Había un chico al que iba a darle salvoconducto pero en el último momento la mujer, la futura mujer vino, española, y estaban a punto de casarse (...) Vino un policía y se lo dije, incluso les llamé, les dije que había venido esta chica, a las seis en punto de la mañana, y realmente dijo que había sido un error. Era por drogas, pero era poca cantidad de drogas. Y ella me dijo que el chico había cambiado, me dijo: “es un buen chico, ha cambiado, ya no hace nada de eso”. Y por eso, se lo dije a ella “por ti le voy a dar una segunda oportunidad, de que se quede”. Y le dije que si no finalizaban su proyecto de casarse y le vuelven a llamar, no hay nada que pueda hacer. (Consulado Senegal)

Yo les pedí a uno, porque su madre es Española, tiene la ciudadanía de España, e incluso si él no es menor, ¿qué va a hacer en Senegal? Toda la familia está aquí, y es por eso que llamé al inspector. Le dije “tengo un caso”. Y él me dijo si puedes envía una carta al Comisario General, envía una carta y puedes poner toda la información, la copia de la ciudadanía de la madre, la prueba de que la madre pidió al juzgado que no lo expulsaran, todo, envía todo eso. Yo lo hice, y finalmente le dejaron (Consulado Senegal).

Las interacciones entre los policías y el consulado están basadas en negociaciones constantes, donde ambas partes tratan de lograr sus objetivos y a la vez mantener a la otra parte satisfecha. El consulado documenta a suficientes para que los policías no tengan queja y, a su vez, los policías conceden favores como el que se acaba de exponer, para que el consulado esté más dispuesto a cooperar. Si el consulado documenta a pocos para un vuelo, se espera que en el vuelo siguiente documente a más.

El policía que vino con la segunda lista, esas cinco personas de ahí, me dijo: “la última vez nos diste sólo cuatro, por eso ahora te traemos esto”. Porque el seis de marzo, cuando vinieron, había pasado una semana, era como una semana. Normalmente nos dan tiempo para respirar, pero una semana después volvieron, normalmente no hacen eso, vienen un mes después, y están preparando otro vuelo que va a salir en tres semanas, pero esta vez fue sólo una semana después (Consulado Senegal)

El consulado de Senegal se considera completamente independiente del gobierno de Senegal en la toma de decisiones sobre los salvoconductos, pero no saben hasta qué punto van a pedirles cuentas por su actuación.

Somos independientes. Incluso la última vez, cuando estuvieron diciendo cosas malas sobre nosotros [en la televisión], no recibí ninguna llamada. Esta vez, sabes, no hubo ruido. Yo sé que si no hay ruido no voy a recibir ninguna llamada, pero la última vez estaba preparado para contestar, en diciembre (...) Les iba a decir: “de 80, les dí sólo 25, y a los otros 9 los cogieron con pasaporte, no hay nada que pueda hacer. Y si te dan una lista de 80 y tu das sólo 25, eso es una buena cosa, es una negociación” (Consulado Senegal)

#### Bolivia: la importancia de la familia

El proceso de documentación en el consulado de Bolivia transcurre en dos fases. En un primer momento, la policía proporciona al consulado una lista de personas – que pueden tener la fotocopia de algún documento que pruebe su identidad o pueden encontrarse completamente indocumentadas- para que el consulado confirme si son de nacionalidad boliviana.

Eso para nosotros es sencillo, nosotros acá en el consulado procesamos solicitudes de pasaporte, procesamos solicitudes de antecedentes y procesamos solicitudes de certificado de nacimiento. Por lo tanto, para nosotros es... una persona puede no tener pasaporte, carnet, nada, pero nos dicen: “este señor,, nombre, apellido, ¿es o no boliviano?”. Entramos al sistema de migración, vemos si han solicitado

pasaporte con esos nombres: no. Entonces vamos al sistema de registro civil, buscamos coincidencias entre estos nombres, con estos apellidos, y encontramos. No encontramos: no es boliviano. Así de sencillo. Y nosotros tenemos la competencia natural de si no encontramos información, decir que no. Nunca nos ha pasado. En todos los casos hemos conseguido saber que esa persona es boliviana (Consulado Bolivia)

Una vez que el consulado ha confirmado que la persona es boliviana, la policía comienza a preparar su expulsión. Bolivia, al contrario que Senegal, no admite vuelos sólo de repatriados, así que todas las personas que son expulsadas lo hacen de manera individual, en vuelos comerciales. Una vez que la policía tiene el plan de vuelo, se lo entregan al consulado y conciertan un día para que la persona a la que quieren expulsar acuda al consulado a que se le realice una entrevista. Es en este momento cuando el consulado recibe toda la información acerca de la persona y decide si proporciona o no su salvoconducto.

Nos entregan el plan de vuelo y nos dicen: “el día 9 abril va a haber una entrevista en el consulado porque este señor viaja el día 10”. Perfecto. (...) Cuando vienen con los planes de vuelo y las entrevistas, posteriormente nosotros hablamos con los bolivianos. Existe la posibilidad de que nosotros no firmemos el salvoconducto, no es que ellos traen el plan de vuelo, vienen para la entrevista, y eso significa que per se, se firme el salvoconducto, no, no. Es una cosa que no tiene nada que ver con la otra (Consulado Bolivia)

Desde el consulado de Bolivia afirman tener en cuenta dos criterios para decidir sobre los salvoconductos: la situación familiar y los antecedentes. El hecho de entrevistar a todas las personas antes de tomar una decisión permite que el consulado tenga en cuenta tanto la información que aporta la policía, basada en el perfil delictivo, como la visión que ofrecen los propios migrantes, basada en su situación personal y familiar.

En términos generales, el consulado boliviano no es partidario de que se expulse a personas que tienen familia en España, cuando ésta se encuentra en una situación administrativa regular. Ante estos casos, generalmente no proporcionan a la policía el salvoconducto.

Hay que analizar caso por caso, porque todos los casos son diferentes, pero por lo general, te digo, cuando hay notorio arraigo familiar, donde verdaderamente tú valores de que existe la posibilidad de que pueda existir ese surgimiento de la semillita que han dejado acá nuestros compatriotas, y se pueden reinsertar a la sociedad, porque tienen hijos, porque tienen trabajo, porque están con papeles una parte y yo no, se les ayuda (Consulado Bolivia).

Desde el consulado no sólo tienen en cuenta los lazos familiares que posee la persona sino que se cercioran de que el comportamiento de esa persona en ese ámbito es el que ellos consideran adecuado. Aparte de entrevistar a la persona, llaman a sus familiares para contrastar la información que les ha sido proporcionada. En ocasiones, son los propios familiares los que acuden al consulado directamente a pedir que se paralice la expulsión.

No significa que por el simple hecho de que un ciudadano boliviano nos comente de que está casado, o que está conviviendo con una ciudadana española o boliviana, que tiene los documentos al día y que tiene un hijo, por ese mismo o sólo hecho pueda tener la posibilidad de que se quede en España, no es así. Lo que nosotros hacemos es verificar que ciertamente este ciudadano, que bien tenga los hijos que tenga o el hijo que tenga, y la situación en la que se encuentre su pareja sea la que nos comenta, sea cierta, pero además cumpla sus obligaciones y deberes como padre, y no tenga antecedentes delictivos adicionales al administrativo que es la apertura del expediente sancionador para el proceso de expulsión (...) Nosotros llamamos inmediatamente a la esposa, a la pareja, preguntamos cuál es la situación y ella nos dirá: "sí, es cierto, él se ocupa, él es un buen padre de familia, él a pesar de estar en esta situación de desesperación por no encontrar trabajo y regularizar su situación, busca lo que llaman aquí estas chapuzas, este tipo de trabajos, para traer a la casa un pan para sus hijos". Ah, diferente. Pero hay otras situaciones en las que nos hemos encontrado durante todo este tiempo en las que nos dicen: "no, ese desgraciado nunca se ocupó de nuestros hijos" o "alguna vez ha dado un euro pero después nunca más". Entonces eso nos permite a nosotros decir, este tipo, acá, en esta situación irregular que aun teniendo hijos no haga nada por poder alimentarlos, mantenerlos, y cuidarlos, mejor que se vaya su país, a nuestro país, entonces agarramos nosotros, lo entrevistamos acá y firmamos el salvoconducto (Consulado Bolivia)

Viene gente, por supuesto, y la gente que viene, muchas de las personas que vienen casi en la generalidad, y que piden que se les ayude, porque hay una persona que está retenida, se les ayuda. Porque a veces viene la esposa, vienen los hijos, y ya no es necesario llamar, sino que ya han venido, y están acá, y piden, y se les ayuda (Consulado Bolivia)

La posesión de antecedentes, por otro lado, puede anular la importancia de los lazos familiares y hacer que se firme el salvoconducto de una persona. Un caso claro en el que esto sucede es cuando los antecedentes están conectados con delitos contra la familia.



Cuando se trata de maltrato familiar, maltrato de género o quebrantamiento de condena por un tema estrictamente familiar, nosotros consideramos que esa persona es incapaz de quedarse en este país. España ha demostrado ser un país que no tolera la violencia de género, por lo tanto nosotros adecuamos nuestro accionar justamente a ese principio básico que es la protección de la familia y el núcleo familiar, entonces si una persona, una pareja, tiene familia, tiene hijos, y resulta de que la golpea, la maltrata, ha sido condenado, la mujer, por lo general sumisa, perdona al hombre, nuevamente es objeto de este tipo de abusos por este mismo individuo, y por una serie de situaciones cae en el CIE (...) A pesar de que nos diga que ama a su familia, a sus hijos, y que su actitud ha sido por celos o por... lo siento mucho. Nosotros consideramos de que esta persona necesita cambiar de ambiente, y ese cambio de ambiente puede ser mejor o peor, no lo sabemos, pero no permitiríamos que una persona con estas características, y además considerando que está en una situación de indocumentado, además sumado a eso que tenga hijos, se nos permite a nosotros poder cubrir esas actitudes que tienen contra la familia o la mujer (Consulado Bolivia)

A pesar de lo anterior, tal como ocurriera con el consulado de Senegal, desde el consulado de Bolivia defienden que muchas veces la policía no es objetiva a la hora de considerar los antecedentes que tiene una persona. Por lo tanto, afirman tener en cuenta la gravedad y el carácter de los delitos cometidos, y considerar si los antecedentes son penales o policiales.

Por lo general cuando uno tiene antecedentes delictivos y tiene familia, se va. Tiene antecedentes delictivos, no tiene familia, se va. Una persona que tiene familia, aunque tenga algún tipo de antecedente... porque el hecho de que yo tenga una denuncia de la policía por maltrato no significa que yo la haya golpeado, a mi esposa, a mi novia. Sabemos también cómo es acá la policía, no es que por el simple hecho de que le ha golpeado tenga un antecedente. Aquí es un grito en la calle y ya es maltrato, y han habido casos de ese tipo, donde estaban en la calle, han comenzado a discutir, ha llegado la policía, ¿quién es usted? Documento. ¿Usted? Documento. A la policía. ¿Qué ha pasado? Los policías, no, acá, maltrato. Esta gritando en la vía pública. Entonces ahí te genera un antecedente, pero eso no significa que seas un delincuente, ni que tu conducta sea recurrente de esa forma con tu pareja. Entonces valoramos también ese tipo de situaciones (Consulado Bolivia)

Los antecedentes básicamente policiales por sí solos te generan una opinión respecto a la calidad de persona que tienes al frente (...) Eres considerado de una

forma. Has cumplido, no has cumplido... valoras esos antecedentes policiales. Si no son lo suficientemente agravantes, nos podría permitir considerar que esta persona está sana, o sea, emocionalmente, racionalmente, y que puede continuar una vida normal en España (Consulado Bolivia).

En aquellos casos en los que una persona no tiene ni familia ni antecedentes de ningún tipo, el consulado valora otras cuestiones como el tiempo que lleva en el país y sus intentos de regularizar su situación.

¿Pero qué pasa si un ciudadano de a pie es por primera vez capturado y nunca ha tenido un antecedente y se encuentra sólo? Este es un caso, ¿no? Caso en el que yo he trabajado mucho, estoy indocumentado, me capturan, no tengo a nadie pero nunca he hecho nada malo. Bien. Lo primero es: ¿tienes familia? Sí, tengo. ¿Acá? no. ¿Papá, mamá, hermanos? Sí. ¿Cuál es la razón por la cual has venido acá? para trabajar. ¿Hace cuánto tiempo que trabajas acá? Un punto de medición para tomar una decisión es el tiempo. Hace nueve años. Estás sólo, no has tenido ningún problema, ningún delito, estás nueve años, ¿y no has regularizado tu situación? ¿Qué me hace a mí pensar en que por este hecho ahora vas a tener el deseo de documentarte? ¿De regularizar su situación? "ehhh", entonces esa duda de esa persona también a nosotros nos genera la desconfianza de saber que esta persona va a regularizarse en este país, entonces un factor determinante es el tiempo que se encuentra residiendo viviendo acá, es importante (Consulado Bolivia)

Según datos proporcionados por el propio consulado, en el año 2012 la policía les solicitó documentación para 89 nacionales de Bolivia que iban a ser expulsados. De ellos, el consulado decidió no conceder el salvoconducto en 21 casos, mientras que sí lo hizo en el resto de los casos. No se dispone de información de cuántos de esos 89 disponían de antecedentes, pero el consulado admite que, aproximadamente, uno de cada 10 dispone de antecedentes penales, y cinco de cada 10 disponen de antecedentes policiales (uno de ellos es coincidente y tiene los dos).

También desde este consulado afirman que a veces solicitan a la policía que no expulse a algunas de las personas que iban a ser expulsadas con pasaporte, tal como se ha visto en el caso de Senegal:

Han habido un par de casos en los que estas personas que ya tenían el pasaporte y no era necesario que vengan acá, por una situación humanitaria y respondiendo a la clemencia de la gente, de los familiares, nosotros hemos pedido que se

interrumpa la expulsión, y la policía no suele responder afirmativamente a nuestra solicitud. Ese es un tema que, claro, la policía está entre la espada y la pared, porque tiene una orden judicial y ellos no pueden incumplir una orden judicial y de por medio también están las relaciones con los países, bien sean consular, es una relación con otro país. Y ellos pueden o no considerar esta solicitud si es que se demostrara que efectivamente está en el marco de la razonabilidad, si es una persona que por ser un amigo mío se les pide que por favor no se lo expulse, se lo expulsa. La policía es así. Pero si nosotros demostramos de que esta persona tiene un arraigo familiar, tiene un hijo que es de nacionalidad española, o tiene hijos que están documentados acá, y que su esposa también lo está, sea o no de nacionalidad española, ellos acceden, no son cerrados, son muy abiertos (...) eso te podría decir son yo creo que un par de casos, no pasan de dos casos que hayan podido ocurrir de ese tipo (...) que se hayan concedido (...) se han solicitado quizá otro par de casos, pero que era lógico que ellos dijeran que no, es lógico (...)

#### Brasil: el retorno voluntario

El consulado de Brasil requiere de tres documentos para proporcionar un ARB (Autorización de regreso a Brasil), que es el salvoconducto específico que emite este consulado: el decreto de expulsión, una fotocopia de un documento brasileño (generalmente el pasaporte) y un formulario cumplimentado y firmado por la persona que va a ser expulsada.

Este formulario es en realidad una solicitud de salvoconducto, lo que quiere decir que si la persona lo rellena y lo firma es porque está conforme con su expulsión. Puede afirmarse, por lo tanto, que el consulado sólo colabora con la expulsión de aquellas personas que quieren ser expulsadas. La policía, antes de solicitar al consulado un salvoconducto para un brasileño internado en el CIE, le entrega al brasileño este formulario en blanco (que está en portugués y se llama “solicitud de ARB”) para que lo rellene y lo firme. Sin este documento en regla no tiene sentido mandar la información de una persona al consulado, porque éste no va a proporcionar su salvoconducto.

Otro de los documentos que se requiere es una fotocopia del algún documento brasileño. Desde el consulado defienden que necesitan ver un documento para contrastar las firmas y corroborar que es la propia persona la que ha firmado el formulario de solicitud del salvoconducto.

Sólo emitimos el documento cuando el brasileño firma el formulario y lo rellena con todos sus datos. A veces, cuando tenemos duda, si es la persona o si ella firmó y tal, pedimos más documentos a la policía y los traen, y todo eso. Pero si está

todo bien, hacemos el documento y la policía lleva (...) A veces llega uno sin firmar o sin la copia del documento, devolvemos (Consulado de Brasil)

Parece claro que la persona tiene que querer marcharse, y tiene que rellenar un formulario en el que así lo constata, antes de que el consulado proporcione su salvoconducto. Sin embargo, desde el consulado reconocen que puede haber personas que rellenan el formulario sin tener suficiente información y sin ser muy conscientes de lo que están rellenando. En ocasiones ha ocurrido que personas que rellenaron el formulario llamaron después a la embajada pidiendo ayuda porque no querían ser expulsadas.

La verdad es que muchas veces no leen exactamente lo que están rellenando o firmando, es como en la cárcel. A veces la persona pide la expulsión y ni sabe, porque firma las cosas sin leer (...) Uno de ellos sí que había rellenado y firmado y después llamo. Nosotros enviamos una carta a él para confirmar, porque ¿como has rellenado esta cosa y llamas al teléfono de emergencia para decir otra cosa?, y al final confirmó que no quería volver, bueno, entonces... (Consulado Brasil)

El consulado de Brasil se muestra más favorable que los consulados de Senegal y Bolivia con los nacionales de su país a los que la policía ha detenido sin pasaporte, en la medida en que no decide por ellos. Sin embargo, al contrario que en los dos casos expuestos anteriormente, Brasil nunca intercede por aquellas personas que van a ser expulsadas porque la policía se encuentra en disposición de su pasaporte.

Lo que pasa es que, como te he dicho, si la persona tiene pasaporte, [el formulario] no se pasa. Ayer, por ejemplo, una persona llamó al teléfono de emergencias para preguntar cómo era, qué iba a acontecer y todo eso. Él estaba hace siete años aquí en España de manera irregular y ahí yo pregunté si tenía pasaporte, " sí tengo, está con la policía". Entonces nosotros no podemos hacer nada (...) porque es una irregularidad, hay una ley de extranjería aquí (consulado Brasil).

#### China: comprobando el lugar de origen

El consulado de China sólo recibe peticiones de documentación para personas que tienen antecedentes penales (la solicitud viene acompañada de un auto judicial), lo que no se sabe si es por decisión de la policía o por exigencia del propio consulado. El encargado de protección consular que se encarga de proporcionar los salvoconductos (o como él los llama “papeles de viaje”) considera que el motivo puede estar relacionado con el hecho de que el precio de los billetes a China es muy alto , y por eso la policía ha podido querer centrarse en aquellos que

tienen antecedentes. Esta misma persona reconoce que no sabría cómo actuar si la policía le pidiese documentación para alguien sin antecedentes: “se lo tendría que preguntar al cónsul”.

En cualquier caso, a la hora de conceder el salvoconducto el encargado de protección consular no valora la gravedad de esos antecedentes, ni tampoco las circunstancias personales de la persona que va a salir expulsada. Lo único que determina que se conceda el salvoconducto es que se haya podido comprobar que la persona es efectivamente de nacionalidad china.

Estas comprobaciones se hacen desde el consulado, sin entrevistar a la persona ni hablar con ella en ningún momento. Suelen ser casi inmediatas cuando se dispone de una fotocopia del pasaporte u otro documento identificativo del migrante, pero se complican cuando no existe este tipo de información. En estos casos, desde el consulado consultan directamente a las administraciones de las supuestas provincias de nacimiento o residencia de la persona en China, aportando las informaciones de las que disponen, fundamentalmente el nombre que ha proporcionado y sus fotografías. Cuando se logra comprobar que la persona es china, se concede ese salvoconducto.

### ***Marruecos: la excepción en la documentación***

Marruecos es el único país que admite la expulsión de ciudadanos que no se encuentran documentados.

Las expulsiones de ciudadanos marroquíes se realizan desde Ceuta y Melilla, por la frontera terrestre entre España y Marruecos. En concreto, desde los puestos fronterizos que hay en estos dos enclaves: El Tarajal y Béni Enzar, respectivamente.

En la frontera con Melilla, Marruecos sólo admite la expulsión de ciudadanos que tienen documentación original, bien sea un pasaporte o un carnet de identidad Marroquí. La excepción, no obstante, se produce en la frontera con Ceuta: Aquí, aparte de personas documentadas, las autoridades admiten también la expulsión de aquéllas que disponen de la fotocopia de algún documento o que se encuentran completamente indocumentadas, sin necesidad de obtener previamente un salvoconducto o documento de viaje válido a través de un consulado o embajada.

Una vez en la frontera del Tarajal, la policía marroquí entrevista a estos migrantes y decide si acepta o no acepta su expulsión. Los criterios que emplea la policía marroquí para tomar esta decisión se desconocen, pero desde la policía se afirma que los aceptan cuando confirman que son efectivamente nacionales de Marruecos.

Aunque no tengamos documentación ninguna del inmigrante, vamos a la frontera en Ceuta (...) se va al Tarajal, a la frontera, y llevamos por ejemplo un grupo de 25 inmigrantes marroquíes, que creemos que son marroquíes, y ellos allí los entrevistan en la frontera, y si son marroquíes entran, y si no, nos los devuelven. O sea, digamos que van sin documentación o con fotocopias de lo que... pues con cédulas de identidad, pero de todas formas ellos allí los entrevistan y te dicen si es o no es marroquí, y entonces si es marroquí entra y si no, no. Entonces bueno, vamos con el riesgo de que pues alguno a lo mejor nos lo tenemos que traer de vuelta, pues nos lo traemos de vuelta (Policía UCER/CGEF/1)

### ***Estrategias para lograr que los países documenten y admitan a sus ciudadanos***

En el segundo capítulo se habló de los acuerdos de readmisión que España ha firmado con terceros países para facilitar la repatriación de inmigrantes en situación irregular. Muchos de estos acuerdos contienen cláusulas específicas que establecen la obligación de las partes de acreditar la nacionalidad de sus ciudadanos y expedir documentos de viaje para que puedan ser repatriados, en caso de que no dispongan de pasaporte. Este tipo de acuerdos, sin embargo, se han firmado con un número reducido de países, y a su vez no siempre garantizan la cooperación de los gobiernos y embajadas a la hora de proporcionar documentos de viaje.

Por ello, en un nivel más diplomático tienen lugar negociaciones puntuales con las autoridades consulares o gubernamentales del país en cuestión, generalmente iniciadas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores o el Ministerio del Interior. Estas negociaciones pueden ir encaminadas a ofrecer recompensas a cambio de colaboración, o pueden tener el objetivo de presionar a los países si no hacen lo que se espera de ellos. Uno de los mecanismos de presión que se ha empleado para forzar a los países a expedir documentos de viaje para los inmigrantes en situación irregular ha sido el de dificultar la legalización de todo otro tipo de documentos para los inmigrantes con permiso de residencia:

Hemos estado negociando con todos los países latinoamericanos, especialmente con Ecuador, con Bolivia, naturalmente que sí. Y si algún país, en algún momento determinado no quería colaborar con nosotros –Ecuador en un momento determinado, Brasil en otro momento, Bolivia en algún momento- nosotros en esa situación hemos aplicado medidas muy duras contra esos países, dificultándoles la legalización de documentos, con lo cual si tu no legalizas los documentos de esos países, sus migrantes legales están muertos, no pueden hacer nada en España. Entonces claro, han cedido y han cumplido con el deber y la obligación del derecho internacional que existe, que es documentar a sus nacionales, y defender a sus nacionales y reconocer a sus nacionales (...) Si yo no legalizo las firmas, no

pueden moverse en España, un legal, porque todos los documentos que le piden en España para trabajar (certificado de Penales, por ejemplo, acta de nacimiento) necesito una compulsión de firmas, si yo no legalizo las firmas, ese documento no tiene ninguna utilidad para el ministerio de trabajo o para el ministerio de justicia español, o para el ayuntamiento x, o sea, que hemos tenido que utilizar esa presión para que estos cumplieran su obligación internacional de aceptar y reconocer y documentar a sus nacionales. ¡Hasta ahí podíamos llegar, que un estado extranjero encubriera a un inmigrante ilegal, y le protegiera en España, violando la legislación española y los convenios de derecho internacional, eso de ninguna manera (Ex Secretario Gral. de asuntos consulares y migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores).

Este tipo de presiones suelen ser eficaces con aquellos países que tienen una relación estrecha con España y altos números de inmigrantes residiendo en este país, pero pueden fracasar en otros muchos casos.

El caso más llamativo fue la India, de verdad, el más llamativo de... pero negativa a documentar. Siempre con argumentos burocráticos, independientemente de que se tuviera constancia durante un montón de años que estas personas eran indias, se manifestaban como ciudadanos de la India... (Subdirector Gral. de relaciones internacionales del Ministerio del Interior).

Por último, hay un tercer nivel donde tiene lugar cierta negociación con las embajadas y consulados, y es a través de los policías de la UCER que se encargan de gestionar las solicitudes de documentos de viaje. Estos policías tratan de convencer al personal de los consulados de que es mejor que documenten a sus nacionales, pero reconocen que las posibilidades de presionar en este nivel son muy limitadas.

Yo si me dice el cónsul de Ghana que no le reconoce como ciudadano de Ghana, tampoco le puedo decir demasiado, hombre hay algunas veces que nos permite un poco... no negociar, sino presionarles en cierto sentido, ¿no? Ahora sabes que están muy en boga ciertos delitos que tienen una repercusión mediática bastante importante, crean alarma social, entonces cuando le dices a ese señor del consulado: este señor tiene antecedentes por esto, yo he intentado documentarle, usted me dice que no es nacional de ese país, pero tiene antecedentes por esto. "Venga, no hay problema, le documento", llámese malos tratos, etc. etc., o sea, ellos también son conscientes de que la negativa a documentar a un nacional de su país puede tener luego para ellos cierta repercusión si ese nacional de su país comete un delito en España que sale en la prensa. Ten en cuenta que todo el

mundo está un poco sensible a que salga publicado, o se conozca a nivel nacional, ciertas cosas. Como también te he dicho antes que, por ejemplo, no son proclives a documentarte a gente que ellos saben que tiene una situación familiar aquí complicada, tienen hijos, que no están reconocidos en España pero ellos saben que tiene hijos que mantener aquí, etc. etc. pero también deben de ser conscientes de que dejar a sus nacionales aquí, en una situación de irregularidad, les provoca cometer delitos y se sienten abocados, van abocados a ir a prisión, es lo que yo también trato de decirles, ¿no? Que sepan, que tengan conocimiento, que sean conscientes de que dejarles aquí en una situación de irregularidad, yo creo que muchas veces no les favorece a los nacionales de ese país (...) ten en cuenta que no es todo el ABC de lo que está escrito, es a veces hablar con ellos, comentar con ellos ciertas cosas, que vean ellos que tienes confianza o que tú les ofreces cierta confianza, etc. etc. (Policía UCER/CGEF/2).

### **7.1.3 Estrategias de los migrantes: expulsiones fallidas y agotamiento del plazo de internamiento**

Muchas veces los policías que trabajan en el CIE se ven obligados a poner a las personas en libertad porque todos los trámites expuestos hasta ahora, fundamentalmente los relacionados con la documentación, se alargan hasta el punto de que el plazo máximo de 60 días de internamiento se agota. Pero también los migrantes tienen su propia agenda para tratar de no ser expulsados.

Los migrantes que están internados en el CIE llevan a cabo otro tipo de estrategias, aparte de las ya mencionadas en relación con la documentación y la ocultación de su identidad, centradas fundamentalmente en obstaculizar su expulsión, haciendo todo lo posible para no subir al avión que los llevará de vuelta a su país de origen.

Este tipo de estrategias son efectivas en las expulsiones que se realizan en vuelos comerciales, en los que la persona viaja junto al resto del pasaje, y apelan al poder de decisión que tienen los comandantes para dejar en tierra a una persona si consideran que ésta puede suponer un riesgo para la seguridad del vuelo. Las actuaciones para evitar la expulsión suelen ser resultado de la iniciativa individual, pero en ocasiones pueden estar respaldadas por grupos de apoyo a los inmigrantes, como se refleja en el siguiente documento elaborado por la Campaña Estatal por el cierre de los CIE:



“La resistencia a las deportaciones en vuelos comerciales nos resultaba un asunto abordable: estas acciones de resistencia eran a veces una iniciativa estrictamente individual de la persona deportada; en otras ocasiones han contado con el apoyo de colectivos que han podido presentarse en el aeropuerto para recabar apoyos entre el pasaje y arropar a quien se iba a resistir” (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 12)

Cuando un migrante va a ser expulsado en un vuelo comercial, el protocolo establece que en un primer momento los policías deben intentar que la persona viaje sola (de manera voluntaria), lo que no siempre ocurre. Como lo expresa uno de los policías: “él se sube al avión o no se sube” (Policía UCRIF/BPED/1). Si la persona no quiere subir al avión, los comandantes pueden interpretar que hay un riesgo para la seguridad aceptando a ese expulsado en su vuelo.

Lo básico es mantener la seguridad en el avión, si a ti se te presenta la policía con un señor que dice la policía que no es conflictivo, y tú hablas con el señor y dice "yo no me quiero ir, estoy dispuesto a..." dices, mire usted, no me lo puedo llevar. "Es que yo le estoy diciendo que no es conflictivo". " Si usted me está diciendo que no es conflictivo, venga con él, pero yo no lo puedo aceptar sin policías dentro del avión, sólo porque me ha dicho usted que no es conflictivo". Incluso aunque lleve un papel de la policía diciendo que no es conflictivo, que pesa más, pero nada más, pero al final el responsable eres tú. Imagínate que tú te llevas al tío, despegas y cuando estás en Santiago de Compostela el tío se pone a gritar en el avión, y te empieza crear un problema dentro del avión. Tienes que dar la vuelta y meterte en Madrid, o en Santiago, donde sea (Piloto Iberia)

Una vez que la persona se ha negado a colaborar con su propia expulsión, se hace un segundo intento en el que ese migrante viaja escoltado por dos policías. Sólo en algunos casos muy específicos la escolta se solicita desde el primer momento, cuando la persona presenta un historial conflictivo o está próximo a agotarse el plazo de internamiento y no hay tiempo para un segundo intento de expulsión. Hay que tener en cuenta, pese a todo, que la mayoría van sin escolta: De los 4147 expulsados en vuelos comerciales en el año 2012, sólo 1116 de ellos fueron con escolta, según datos proporcionados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

El hecho de viajar escoltado implica que ese migrante ya no tiene que decidir por su propio pie si sube al avión sino que es llevado a la fuerza, lo que en principio daría a los comandantes la seguridad suficiente de que esa persona está controlada y no supone un riesgo

para la seguridad del vuelo. Sin embargo, aun así el comandante puede decidir no llevar a esa persona.

El piloto incluso estando el policía puede negarse a llevarlo, pero es rarísimo. Porque una vez... o sea, cuando tú tienes un agente de seguridad, y además de confianza, dentro del avión, ya sabes que él va a manejar a esa persona (...) y que desde luego reduce al tío si le pasa algo. Yo voy fiándome del policía. Yo y la mayoría de la gente. ¿Qué tienes derecho a dejarlo en tierra? sí. ¿Que haya podido pasar con alguno? sí. Pero yo no creo que sea tan exagerado como dicen ellos (Piloto Iberia)

Yo siempre, lo que hablamos, yo el comandante cuando hablo con él yo siempre se lo digo. Es una persona que evidentemente va a salir expulsada y que no sé cómo va a reaccionar, pero evidentemente yo... siempre hemos hecho un trabajo psicológico antes con él, y habitualmente cuando yo he volado con una persona pues le hemos intentado convencer para que estuviera tranquilo y que no gritase. Hay veces que pues llegan los comandantes y la persona se pone a gritar y te dice, no pasa nada, y sale el avión y hay otras veces que te dice no mira, que no puede viajar así, por medidas de seguridad, porque la gente ha pagado un dineral por su billete, porque lo que sea... y no pueden viajar en esas condiciones (Policía UCRIF/BPED/1).

¿Hasta dónde es capaz de llegar una persona en un último intento por no ser expulsada? ¿Hasta dónde es capaz de llegar un policía por llevar a cabo una expulsión? La respuesta intuitiva a estas preguntas da una primera idea de la violencia que hay en torno a las expulsiones, en el momento de subir al avión. Los migrantes pueden llegar a crear situaciones extremas para tratar de no ser expulsados, y los policías abusan de su poder y se exceden en el uso de la fuerza.

La policía y otros actores achacan a los migrantes comportamientos violentos consigo mismos y con los policías. Les acusan de gritar y montar escándalo, y de tomar medidas desesperadas como la que se refleja en el testimonio de este piloto:

Hay el caso típico del tío que antes de subirse en un avión les dijo a los policías que quería ir al cuarto de baño, y en el cuarto de baño se untó de caca, justo antes de meterse en un avión. Entonces, es que a mí, vamos, a mí, yo no vi al tío, obviamente, pero vino la policía, digo "oiga, teníamos uno" y dice "sí, pero le tengo que contar lo que nos acaba de pasar: ha dicho que quería ir al cuarto de

baño, ha ido al retrete, y ha salido untado de caca y oliendo que apestaba". Dice claro, no podemos metérselo en el avión (Piloto Iberia)

Cualquier tipo de método que puedan utilizar, cualquier cosa que puedan conseguir, cualquier cosa que puedan... lo van a utilizar. La de autolesionarse a mí me ha pasado, a mí me ha pasado que han intentado muchas veces autolesionarse (...) en el momento que tú te lo llevas para que... pues intentan auto lesionarse, o lesionar a algunos policías o cualquier cosa que puedan hacer, todo impedimento que puedan poner lo van a hacer (Policía UCRIF/BPED/3)

Por su parte, numerosas asociaciones han recopilado evidencias de la violencia que ejercen los policías antes de subir al avión, durante el vuelo, y con aquellas personas a las que no se logra expulsar. La Defensora del Pueblo, por su parte, también ha dejado constancia de las agresiones sufridas por algunos migrantes a la hora de ser embarcados (Defensor del Pueblo, 2013, p. 88)

Hemos recogido varios testimonios que apuntan a prácticas atroces en las deportaciones individuales en vuelos comerciales: personas atadas de pies y manos, cascos, bolas de goma en la boca para que no griten, bozales... (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 32).

Sobre todo se dan casos de malos tratos en las expulsiones. Hay gente a la que intentan expulsar, que se resiste, que vuelve al CIE, y ahí sí puede recibir alguna paliza (Asociación SOS Racismo).

Los policías que hacen la escolta se refieren al “trabajo psicológico” que realizan con los migrantes, tratando de convencerles de que se marchen, y defienden el empleo de la “mínima fuerza indispensable”. Sin embargo, en algunos de sus testimonios se puede leer entre líneas el uso de la fuerza:

Pues nada, se le lleva al aeropuerto, pues nosotros le acompañamos, es un trabajo un poco también psicológico porque también de convencerlo, de hablar con él, de explicarle que no puede seguir así, que esto es malo para él, probablemente lo detengan seguido y eso no es, no es... entonces pues el momento creo que más importante es el momento de subir al avión. Nosotros intentamos preparar todo, poner todos los medios a nuestro alcance para que no haya que utilizar la mínima fuerza indispensable. Se le dice, se le dice que si va bien, que si no hay ningún problema, que si todo tal, él va a ir normal, no hay ningún problema. Muchas veces, pues la cosa se complica, él se revuelve, nosotros tenemos que agarrarlo,

hay que invitarlo a subir, entonces pues en ese momento ellos juegan con... pues con todo lo que pueden, con todo lo que pueden. Nosotros pues... pues como te comento, pues yo en ese aspecto no... sí he tenido muchos problemas, porque sí se revuelven mucho, pero nosotros simplemente lo único que hacemos es subirlo. Dependiendo de cómo él se ponga, nosotros tenemos que... porque claro, ya ha habido muchos casos, pues que en el forcejeo te rompa la ropa, arañazos, etc. etc. etc. un montón de cosas (Policía UCRIF/BPED/3)

Los policías reconocen que los migrantes tienen mucha información sobre cómo pueden dificultar la expulsión, y que esta información se transmite muy rápido de unos internos a otros. Por ello, durante el vuelo intentan hablar con la persona que está siendo deportada para saber qué tipo de rumores corren en ese momento por el CIE.

Pues sabemos lo que pasa todos los días ahí, lo que nos cuentan porque después durante una expulsión, son muchas horas las que estás en el avión con una persona, y te cuenta, e intentas, pues, sacar un poco de información, de qué es lo que... cuáles son sus procedimientos, lo que hacen, cómo intentan a lo mejor pues hacer todo tipo de... qué les cuentan, qué les dicen, como hablan entre ellos. Entonces pues ellos, claro, pues saben, muchos ya han pasado por el CIE varias veces, ya han estado... entonces buscan la forma de intentar pues no ser expulsados (Policía UCRIF/BPED/1)

Empleando la estrategia de tratar de no subir al avión los migrantes pueden lograr agotar el plazo máximo de 60 días de internamiento, y con ello ser puestos en libertad. Es probable, por lo tanto, que esta estrategia sea eficaz cuando la persona ha cumplido la mayor parte de ese plazo, ya que si no, la expulsión con escolta vuelve a intentarse una y otra vez. En cualquier caso, esta estrategia es eficaz únicamente en los vuelos comerciales, en los que el comandante muchas veces se niega a llevar a la persona por los problemas que causa a los otros pasajeros. En los vuelos que se fletan únicamente para llevar a personas expulsadas, de los que se hablará en detalle más adelante, esta estrategia no suele funcionar, principalmente porque la violencia que pueden ejercer los policías para controlar a los migrantes es mayor, y los comandantes son conscientes de que van a pilotar un vuelo en condiciones especiales. Sin embargo, como lo apunta este policía que trabaja en el CIE, los migrantes pueden no saber que hay una diferencia entre estos dos tipos de vuelo:

Lo que pasa que hay muchos que les aconsejan -que ya han estado más veces en el CIE y ya han ido- lo que tienen que hacer, y pfff, entonces saben que liándola pues no se van, saben que en el momento del vuelo, a no ser que... Mira, por ejemplo hubo en la última pues 30, o así, senegaleses, creo que eran. Y claro, los

marroquíes: “no, pues liadla y tal”. Claro, en un vuelo comercial la puedes liar y porque el comandante te echa para abajo, pero si es un macro, que es nuestro, ya la puedes liar que da igual, porque no va gente que... ¿sabes? No van pasajeros, gente normal, digamos, que han pagado su billete y tal. Esto va todo policía y van ellos, ya está, entonces da igual que la llien que... va un médico y todo, o sea, por si se quieren liar, abrir la cabeza y todo, que da igual (Policía CIE).

## **7.2 LAS EXPULSIONES SIN PASAR POR UN CIE**

Como ya se ha dicho, se calcula que aproximadamente un tercio del total de las expulsiones y devoluciones se realizan desde los Centros de Internamiento de Extranjeros. Esto quiere decir que más o menos dos tercios de las personas que salen repatriadas por estos procedimientos no se encuentran previamente en uno de estos centros. Por ejemplo, en el año 2012, el número de personas expulsadas o devueltas sin pasar por un CIE rondaba las 9.500 personas.

No hay datos que permitan saber cuántos de los repatriados sin pasar por el CIE estaban siendo devueltos y cuántos estaban siendo expulsados. En el caso de las devoluciones, es fácil hacerse una idea de cómo transcurre este proceso: una persona que estaba tratando de entrar en el país ilegalmente o que estaba sujeta a una prohibición de entrada puede ser repatriada inmediatamente sin necesidad de ser internada, si la policía cuenta con su documentación y tiene un medio de transporte disponible. En el caso de las expulsiones, sin embargo, no parece tan sencillo adivinar cómo se están produciendo este tipo de repatriaciones.

Así como las expulsiones desde los CIE están considerablemente documentadas, y las cifras de internamientos y salidas desde estos centros han empezado a hacerse públicas a través de diferentes organismos (Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, etc.), se sabe muy poco de lo que ocurre con las expulsiones que se realizan sin que la persona sea previamente internada. Las ONG se quejan de la falta de información al respecto y, por lo tanto, de la falta de garantías disponibles para las personas que son expulsadas de esta manera.

Más o menos, desde el CIE nosotros calculamos que se están ejecutando solamente un tercio. Entonces mi pregunta, y la gran pregunta es, y no hay información pública: ¿Cómo se está expulsando a esos dos tercios, que son miles de personas de las que estamos hablando? ¿Cómo se están gestionando esas expulsiones? (Asociación Pueblos Unidos)

Este tipo de expulsiones son fundamentalmente de dos tipos: por un lado, están las expulsiones que se producen directamente desde la cárcel, cuando se trata de personas que

han cumplido una pena privativa de libertad; por otro lado, están las expulsiones que se producen en un plazo de 72 horas, en las que la persona (que ya cuenta con un decreto de expulsión) permanece en detención cautelar hasta que la expulsión se lleva a cabo. Estas últimas son denominadas “expulsiones exprés” por la rapidez con la que son materializadas.

### 7.2.1 Expulsiones desde las cárceles

Las expulsiones desde cárceles no entran dentro del interés de este trabajo, ya que en la mayoría de los casos se trata de expulsiones que tienen su origen en un procedimiento penal, y no derivan de la situación de irregularidad de una persona. Aun así, resulta interesante analizar su alcance y su peso dentro del total.

Según datos proporcionados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, el número de expulsiones que se producen desde el ámbito penitenciario se sitúa actualmente alrededor de las 3000 anuales (ver tabla 7.6), lo que vendría a suponer un porcentaje muy pequeño de todas aquellas repatriaciones que tienen lugar sin pasar por los CIE. Puede ser, incluso, que en algunas de estas expulsiones que proceden del ámbito penitenciario la persona haya ingresado en el CIE antes de su expulsión, en caso de que no se hubiera podido llevar a cabo inmediatamente.

**Tabla 7.6** *Expulsiones procedentes del ámbito penitenciario*

	<i>Libertad Condicional</i>	<i>Libertad Definitiva</i>	<i>Preventivos</i>	<i>Sustitución Pena</i>	<i>Total</i>
2012	693	1111	68	1084	2956
2011	998	1094	121	1015	3228
2010	664	999	123	1208	2994
2009	511	695	135	1084	2425

*Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras*

### 7.2.2 Las expulsiones en 72 horas

La mayoría de las personas que son expulsadas sin que se produzca su internamiento en el CIE, sin embargo, no son aquellas que tienen un perfil delincuencial. Hay que tener en cuenta que, para poder llevar a cabo estas expulsiones exprés, tienen que darse unas circunstancias específicas que permitan que la persona pueda expulsada en el plazo de 72 horas – que es el plazo máximo que puede estar detenida en unos calabozos sin pasar a disposición judicial. Como hemos visto, lo que suele alargar la preparación de una expulsión es el hecho de que la

policía tenga que solicitar un salvoconducto a las autoridades consulares de su país, y el tener que solicitar autorización a los juzgados en los que esa persona tiene causas abiertas. También la solicitud de billetes para viajar en un vuelo comercial puede prolongar en el tiempo la salida de un expulsado.

Por lo tanto, ¿quién puede ser expulsado en 72 horas? En términos generales, se trata de personas que no tienen antecedentes (por lo tanto, no hay que solicitar autorización a los juzgados), tienen pasaporte (por lo tanto, no hay que pedir salvoconducto al consulado) y van a viajar a un país hacia el cual se va a fletar un vuelo especial dentro de los tres días siguientes a su detención (por lo tanto, no hay que solicitar billetes para un vuelo comercial).

En la práctica, es difícil que la policía logre expulsar en 72 horas a personas con este tipo de perfil. En primer lugar, porque generalmente cuando se dan esas circunstancias es más probable que la persona reciba una multa que un decreto de expulsión, aunque ya se vio en el segundo capítulo que no siempre ocurre así. En segundo lugar, porque no hay vuelos especiales tan a menudo ni a tantos países como para poder detener a la gente y expulsarla en un plazo tan corto aunque, como ya se ha dicho, sí hay indicios de que ante la salida de este tipo de vuelos los policías salen a buscar a inmigrantes que ya tengan decretada la expulsión para proceder a su expulsión inmediata. Los propios policías reconocen que no expulsan a mucha gente de este modo.

De eso salen pocos, porque ya te digo, la mayoría es que tienen antecedentes, o sea, es muy difícil de que, claro, todas las circunstancias esas. Cuando vas a iniciar el procedimiento, que no tenga antecedentes, que tenga pasaporte y tal, lo normal es que le pongas una multa (Policía E/L/2)

Sin embargo, hay un grupo que puede ser muy fácilmente expulsado por este procedimiento: los marroquíes. Como ya se ha dicho, la policía no necesita documentar a las personas de Marruecos para poder expulsarlas. Por otra parte, como se verá en detalle en el siguiente apartado, aproximadamente dos vuelos especiales por semana salen hacia Marruecos, con aproximadamente 25 expulsados cada uno. Desde la UCER afirman que un 70% de los marroquíes que van en estos vuelos son expulsados sin pasar por el CIE, es decir, en un plazo de 72 horas desde su detención. Por otra parte, también desde la UCER reconocen que el 80% de las personas que son expulsadas por este procedimiento exprés, son marroquíes.

Yo puedo coger esta tarde a una persona, que sobre todo te hablo de Marruecos, porque es lo más cómodo que hay, lo más fácil, ¿no?, y mañana pues ya está en Marruecos. Porque lo mismo hay para mañana un viaje de estos, un autobús o un vuelo de estos, y lo echas (Policía E/L/2)

Estas expulsiones también se llevan a cabo con las personas que tienen impuestas medidas cautelares, es decir, cuando en el momento de la incoación la policía les ha incautado el pasaporte y les ha obligado a presentarse periódicamente en una comisaría o brigada. Una vez que esa persona recibe un decreto de expulsión, los policías sólo tienen que esperar a que haya un vuelo especial a ese país, o solicitar un billete en un vuelo comercial para que esa persona viaje. En este caso, la persona puede viajar en vuelo comercial porque hay más tiempo para preparar la expulsión.

La próxima vez que se detenga a ese extranjero, tienes la orden de expulsión, tienes su pasaporte, pues es conducirlo a la brigada. Normalmente se pide vuelo a la brigada. (...) Para pedir vuelo se necesitan cumplir ciertos requisitos, que son: carecer de antecedentes penales y policiales, estar documentado con el pasaporte (el pasaporte en periodo de validez), tener decretada la expulsión y estar notificada en tiempo y forma. Pues con esos datos –o sea, no tiene antecedentes, tiene decretada la expulsión y tengo su pasaporte- pues le pido vuelo: “oye, vuelo para Bogotá”. “Pues sí, pues tal fecha”. Entonces lo que hago es citarle para que se presente en la brigada, no le puedo engañar, le digo “porque te van a expulsar” (...) Lo que no hago es engañarles, digo “mira, si vas te van a expulsar. Si no vas a lo mejor te vuelven a buscar” (Policía E/D/4)

Aunque el policía anterior afirmase no engañar a los migrantes que van a ser expulsados, esto requiere muchas veces mentir a las personas para que no desaparezcan en el último momento. Así lo denuncian asociaciones y ONG que han documentado cómo la policía está engañando a los migrantes, pidiéndoles que acudan a comisaría para gestiones “de su interés”, y allí directamente los detienen y los expulsan.

Se está, o yendo a identificar a la persona y se la coge, o bien emitiendo estas órdenes de comparecencia periódica, o bien notificando a la persona para que comparezca en comisaría, avisándola para gestiones de su interés. Eso es con engaños, eso es mintiendo. (Asociación Pueblos Unidos).

Esta estrategia policial no solo despierta preocupación por las malas prácticas que emplean los policías, sino que cabe dudar de su efectividad a largo plazo. Lo normal es que los migrantes dejen de acudir a este tipo de llamadas cuando empiecen a tener conocimiento de cómo se están llevando a cabo las expulsiones. Aun así, parece que la tendencia actual por parte de la policía es la de potenciar este tipo de expulsiones exprés, presumiblemente por la creciente dificultad de internar a los migrantes que no tienen antecedentes. En muchas comisarías locales y de distrito han empezado a imponer medidas cautelares a los migrantes sólo recientemente.



Por otra parte, en la UCRIF hay un grupo que desde finales de 2012 se dedica únicamente a efectuar este tipo de expulsiones, con la diferencia de que buscan a personas con antecedentes que ya no pueden ser internadas o que no han acudido a las presentaciones periódicas que se les habían impuesto cautelarmente.

Desde el punto de vista de la policía las expulsiones exprés son una alternativa al internamiento y un ejemplo de eficacia policial. Sin embargo, los expulsados de esta manera se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Por un lado, la mayoría de las veces las personas al ser detenidas no saben que se están enfrentando a un procedimiento de ejecución de la expulsión. De la noche a la mañana se ven forzadas a abandonar el país sin haber tenido tiempo de prepararse ni cerrar asuntos pendientes. Tal como lo expresan desde la Asociación Pueblos Unidos: “es gente que desaparece de nuestras calles”

Por otro lado, las expulsiones en 72 horas dificultan mucho la imposición de medidas cautelarisimas de suspensión de ese procedimiento. Igual que ocurriese con las personas internadas en el CIE, los migrantes que se enfrentan a expulsiones exprés a veces tienen la expulsión decretada desde hace meses o años, con lo que sus circunstancias han podido cambiar desde entonces, pero la premura con la que las expulsiones se ejecutan hace muy difícil que los abogados puedan actuar en su defensa. Además, no está muy claro si la policía en estos casos llama siempre a un abogado o no.

No permite la defensa de las personas que van a ser expulsadas. Para cuando llega el letrado, la persona está volando ya muchas veces. En muchos sitios de España – en Madrid se avisa al letrado cuando se detiene para 72 horas- pero en muchísimas comisarías de España ni siquiera se avisa al letrado, con lo cual no hay defensa posible (Asociación Pueblos Unidos).

Lo que hacían era mandarnos comunicación: “le comunicamos que este señor está detenido” -al colegio de abogados- “le comunicamos que este señor está detenido aquí”, entonces nosotros empezamos a recibir comunicaciones en el colegio, el jefe de la guardia habló conmigo, ¿eso que es? Si hay un tío detenido tiene que haber asistencia letrada a pelotas. Y entonces llamamos a la policía y dije: ¿nos está pidiendo abogado? “No, no, se lo comunicamos”. “No, a mí usted no me comunique que tiene a alguien detenido, porque no me interesa, ¿quiere usted abogado o no quiere usted abogado?” (...) entonces cuando mandaban la comunicación, en los casos en los que la mandan, es cuando va el abogado. El jefe de la guardia dijo: “si me mandas comunicación, vamos”. Pero al principio simplemente decían: “comunicamos que hay un señor aquí detenido”. Ahora dicen: “comunicamos que hay un señor detenido y les solicitamos asistencia

letrada” (...) Si hay un tío detenido, tiene que haber asistencia letrada. Lo que pasa es que ellos entienden en algunos casos que no es una detención, sino una retención, es decir, lo he parado aquí para enviarlo aquí. ¿Jurídicamente ese señor se podría marchar de la comisaría? Yo creo que sí. Si no existe detención, no tienes por qué estar en comisaría. A ver, es el mismo truco que utilizan para los ordinarios. Acompáñeme usted a comisaría. ¿Está detenido el extranjero en un ordinario? Según ellos no, por eso no piden abogado de oficio, pero cuando a mí un poli, con uniforme y pipa, me dice acompáñame a la comisaría, yo me voy a la comisaría. (...) lo que yo te digo es: ¿hay casos en los que puedan no estar detenidos jurídicamente? No lo sé, porque a nosotros no nos mandan comunicación. No lo sé. (Abogado 3).

### **7.3 LOS MEDIOS EMPLEADOS PARA LA REPATRIACIÓN**

La mayoría de las repatriaciones –expulsiones y devoluciones- se realizan en avión, con la excepción de las repatriaciones a Argelia, que se realizan en barco, y las repatriaciones a Marruecos, que implican una combinación de avión, autobús y barco.

Hay tres tipos de vuelo en los que puede ser repatriada una persona: vuelos comerciales, vuelos “especiales” (o “macro”) y vuelos fletados por FRONTEX.

La planificación de los vuelos y los barcos se realiza desde la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER), perteneciente a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF).

#### **7.3.1 La repatriación en vuelos comerciales**

Hay un número considerable de compañías aéreas que admiten en sus vuelos regulares a personas expulsadas o devueltas. En las entrevistas se mencionaron varias - Avianca, Air Maroc, Air China, Lufthansa-, aunque Iberia parece ser la más empleada. En estos casos, los deportados viajan de manera individual (o en grupos muy pequeños), junto al resto del pasaje.

La organización de una expulsión en este tipo de vuelos es relativamente sencilla: el grupo policial que se encarga de esa expulsión –generalmente la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (BPED)- solicita a una sección policial específica un billete de avión para la persona que va a salir expulsada. Una vez que esta sección, a la que los policías denominan “billetes”, les envía la fecha del vuelo y el itinerario, los policías de la BPED tienen que remitir la información a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF), en concreto

al grupo encargado de los “Planes de vuelo”. Este grupo será el que realice todas las comunicaciones necesarias con las compañías y con el país al que se expulsa a la persona.

Billetes lo que hace es comprar el billete, pero la compañía no sabe en qué condiciones viaja, por eso digo que le comunicamos luego, pues eso, la peligrosidad que potencialmente pueda tener y bueno, la salida, la llegada, si va con funcionarios policiales, si no, y los distintos tránsitos, si es que los hace, y demás. Eso, al agregado, a exteriores, y luego hay compañías que llevan comunicaciones especiales, que quieren que directamente a ellas se lo digas también. Porque nosotros se lo comunicamos a Iberia e Iberia luego lo difunde, por decirlo de alguna manera (...) Lufthansa pues te dice, yo quiero que si va un señor en un vuelo mío que me lo digas a mi directamente (Policía UCER/CGEF/3).

Como ya fue mencionado, el protocolo establecido para los vuelos comerciales es que la persona viaja sin escolta, salvo en aquellos casos en los que se considera que la persona presenta un alto grado de peligrosidad, o cuando el tiempo en el CIE está cercano a agotarse. Tras un primer intento de expulsión, si la persona ha obstaculizado su partida, es cuando se solicita una escolta de dos policías para realizar la expulsión. Supuestamente este protocolo está pensado para ahorrar costes en el caso de aquellas personas que pueden viajar solas.

Durante el vuelo, la escolta es la encargada de llevar el pasaporte o salvoconducto de la persona y, en caso de que vaya sin escolta, es el piloto el que debe encargarse de esta tarea.

A ti te llega la policía con un expulsado, y te dicen no es conflictivo, no tiene problemas, tome, aquí está su pasaporte, sus papeles y tal. A la salida suelen darse dos casos, que además eso también es curioso: hay veces que te dicen, a la salida estará esperando la policía, entonces te llevas a un tío que a la salida, tú le entregas los papeles a la policía cuando llegas, no al expulsado. Y otros que a ti te dicen, cuando llegue le da usted sus papeles, y entonces cuando el tío se baja del avión " tome, su pasaporte, su cédula, su no sé qué" le das un sobre con todo y se va. Y yo no he tenido nunca ningún problema (Piloto Iberia)

Según datos proporcionados por la comisaría general de extranjería y fronteras, anualmente se expulsa en vuelos comerciales a inmigrantes procedentes de más de 100 países diferentes. Como ya se ha mencionado, en el año 2012 –único del que se disponen cifras- el número de personas expulsadas o devueltas en vuelos comerciales fue de 4147. En términos generales, hay una preferencia policial y política por las expulsiones que se realizan en este tipo de vuelos, pero presentan el inconveniente de que no pueden ser llevadas a cabo cuando la

persona opone resistencia a la expulsión, como se vio anteriormente. Por ello, en la actualidad se están potenciando los vuelos especiales, en los que los migrantes tienen mucha menos capacidad de influir.

### **7.3.2 La repatriación en vuelos especiales**

Los vuelos especiales, llamados por la policía vuelos “macro”, son vuelos que fleta la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para expulsar o devolver de una vez a un número grande de personas originarias de uno o dos países. En estos vuelos van sólo inmigrantes repatriados, acompañados por policías.

Estos vuelos especiales se realizan con un número limitado de países. Por un lado, tiene que haber suficientes personas de esa nacionalidad susceptibles de ser expulsadas para que compense fletar un vuelo de estas características. Por otro lado, el país en cuestión tiene que aceptar este tipo de vuelos. Hay ciertos países con los que España tiene establecido el envío de aviones con carácter regular- como son Colombia, Ecuador, Senegal, y Nigeria- y hay otros países a los que estos vuelos van más esporádicamente. Estos vuelos están supeditados a cuestiones políticas, a la voluntad de los gobiernos, y a la coyuntura del momento: por ejemplo, hay países que en época de elecciones no admiten repatriaciones de este tipo, como es el caso de Senegal. Otros países, como Camerún, no aceptan que en los aviones vayan más de cinco personas. Así, en el programa presentado por España para el Fondo Europeo para el Retorno en el año 2013 se reconoce que las dificultades de aceptación de la repatriación por parte de las autoridades de los países de origen les obligan “a ser restrictivos en horarios, modos de transporte y tamaño de los grupos que se trasladan”. Por último, hay circunstancias que paralizan la realización de estos vuelos, como ocurriese con el estallido de violencia que tuvo lugar en Mali a finales del año 2012.

Igual que ocurriese con las solicitudes de documentación, la existencia de un acuerdo de readmisión con el país al que se quiere fletar un vuelo puede facilitar los trámites, pero estos acuerdos no garantizan que el país en cuestión vaya a aceptar vuelos especiales de repatriación. Inversamente, hay países con los que España no tiene firmado un acuerdo de readmisión, pero sin embargo aceptan estos vuelos (como Nigeria o Camerún). Las negociaciones con los países de origen implican muchas veces hacer concesiones de diferente naturaleza:

Luego la aplicación de los acuerdos también conlleva dificultades, te voy a poner una por ejemplo, en Gambia, con quien tenemos un acuerdo de readmisión, pues nos pidieron dos autobuses para que cuando llegaran al aeropuerto pudieran salir del aeropuerto sin demasiado escándalo, ¿no?, dirigidos a otras zonas de la ciudad

donde se les diera libertad para que hicieran lo que les diera la gana. O sea, que es un tema difícil, es un tema osco, es un tema desagradable, pero hemos encontrado una gran cooperación en los países nacionales de estos migrantes (Ex Secretario Gral. de asuntos consulares y migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores).

La decisión sobre la realización de este tipo de vuelos se toma desde la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER) de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF), en función de las personas que haya internadas en Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Generalmente se decide con más de un mes de antelación, aunque la mayoría de estos vuelos ya están planificados desde mucho antes, en la medida en que está establecido que periódicamente se fleta un vuelo a determinados países.

Es así más o menos cómo se organiza un vuelo: primero, que haya un número importante de ese país. Me refiero a un vuelo organizado por la comisaría general, ¿no? Que podemos meter a 60, a 50 o 30 repatriados de ese país y llevarlos directamente a ese país (...) Quien decide que hay que hacer un vuelo a este país u otro es el equipo directivo de la Unidad. Vamos a ver, nos reunimos todas las mañanas, ¿no? Por ejemplo los jefes de servicio, el jefe de la unidad, con los jefes de servicio y los jefes de sección, y vemos los que tenemos ingresados en los CIEs. Pues de tal país habría que organizar ya un vuelo, o prever que tal y cual, porque hay necesidad de organizar un vuelo... (...). Entonces, vamos a ver, si organizamos un vuelo cada tres meses a Colombia, cada tres meses sabemos que vamos a tener colombianos en los CIEs, entonces estamos programando el vuelo el día 20 [de marzo] a Colombia y República Dominicana, y ya estamos pensando que en junio hay que hacer otro vuelo a Colombia. Ésa es más o menos la filosofía de la jefatura de la Unidad, que cada cierto tiempo sabemos que tenemos, cada tres meses tenemos que organizar un vuelo a Senegal, cada dos meses o dos meses y medio tenemos que organizar un vuelo a Nigeria, porque tenemos nacionales de esos países. Luego lo demás varía un poco en función de la incidencia que tengamos de nacionales de ese país (Policía UCER/CGEF/2).

La organización de estos viajes es considerablemente compleja. Para preparar este tipo de vuelos hay que llevar a cabo una serie de trámites en los que intervienen diferentes organismos. En primer lugar, antes de organizar el vuelo para una fecha concreta hay que contar con la autorización del país de destino. Cuando se trata de países a los que se viaja regularmente, esta autorización suele solicitarse a través del Agregado del Interior en dicho país, o mediante su consulado o Embajada en España, mientras que con aquellos países a los

que no se viaja a menudo o se quiere viajar por primera vez este trámite puede requerir de la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio del Interior.

Un tema que salió repetidamente en las entrevistas, pero sobre el que resulta muy difícil sacar conclusiones, es el relativo a la existencia de compensaciones económicas a los países de origen de los migrantes, en la forma de “maletines” con dinero en efectivo que supuestamente los policías entregan a las autoridades en el momento de aterrizar en su territorio un avión de estas características. Varias personas no involucradas directamente en esta fase del proceso de expulsión hicieron mención a estos maletines, y también aparecen en un documento publicado por la Campaña Estatal por el cierre de los CIE, a raíz de un testimonio proporcionado por un piloto de Air Europa:

“Un anónimo piloto de vuelo de la compañía Air Europa nos confesaba recientemente que, cuando él pilotaba vuelos de deportación, el inspector de policía encargado de la operación solía llevar un maletín repleto de dinero esposado a su muñeca. ‘He visto los maletines’, nos decía; ‘además los propios inspectores –como parte de la camaradería con el comandante del avión- me reconocían su existencia (...)’ (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 64)

Desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras niegan la existencia de estos maletines, pero reconocen que en ocasiones llevan en los aviones algún tipo de obsequio para los policías de frontera del país de origen de los migrantes, principalmente cajas de galletas o similares. Un policía del grupo de extranjería de una comisaría de distrito, por su parte, hizo referencia a botellas de alcohol:

Vamos, yo tengo compañeros que estaban en lo de expulsiones y sus jefes de grupo iban con maletines. Que a lo mejor no dinero, pero sí botellas de whisky, botellas de ron... (Policía E/D/4)

El objetivo de estos obsequios, tal como lo exponen en la CGEF, sería el de agilizar los trámites de recepción de los repatriados y de despegue del vuelo de vuelta, ya que éste tipo de procedimientos pueden llegar a alargarse durante horas. El documento recién mencionado, sin embargo, defiende que los trámites se alargan precisamente por las negociaciones económicas que tienen lugar a la llegada del vuelo, tal como lo constata la segunda parte del testimonio del piloto de Air Europa:

“(...) La escala se solía prolongar bastante más de los sesenta minutos previstos inicialmente, mientras negociaban el pago con las autoridades del lugar, pago que

era mayor si estas se quejaban porque una parte de los deportados no fuera de la nacionalidad del país de destino del vuelo” (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 64)

Sobre esta última afirmación, que abre la posibilidad de que se esté expulsando actualmente a personas a países del que no son nacionales, este trabajo no puede pronunciarse, ya que no se han obtenido evidencias que permitan comprobar si esto está ocurriendo o no en la actualidad. Ésta sea una práctica que se ha llevado a cabo en el pasado, habiendo quedado probada en varias ocasiones. El caso más documentado fue el que tuvo lugar en Melilla el año 1996, con el traslado a Málaga y posterior expulsión de 103 inmigrantes subsaharianos a cuatro países – Camerún, Senegal, Mali y Guinea Bissau- que en muchos casos no eran el suyo propio (APDHA, 2014, p. 15; Garcés-Mascreñas, 2012, p. 163).

Volviendo a la organización de los vuelos, cuando ya se cuenta con la autorización del país de origen es cuando se solicita a la compañía un vuelo para la fecha convenida. El siguiente paso es determinar cuántas personas van a viajar en ese vuelo. Esto no sólo depende del número de nacionales del país en cuestión que se encuentren internados en los diferentes CIE, sino de la posibilidad de obtener salvoconductos para aquellos que no disponen de un pasaporte con el que poder viajar, como se explicó anteriormente. En el momento en que se conoce el número de personas aproximadas que van a ser expulsadas, el grupo de Planes de Vuelo de la UCER comienza a llevar a cabo todas las comunicaciones y notificaciones que requieren este tipo de vuelos:

Una vez que los de documentación hacen su trabajo, nos pasan la relación de gente que se va a trasladar, y entonces sobre esa relación nosotros nos encargamos de comunicar a la compañía aérea, de comunicar a Exteriores, a Secretaría de Estado, al Director Adjunto de la Policía, a las autoridades del país de recepción (...) A la compañía le tenemos que decir la gente que vamos a trasladar, número de personas, las escalas que se van a hacer, en qué condiciones se va a viajar. Bueno, eso hay un protocolo de aquí, de la comisaría general que está estipulado, en las condiciones que viajan de seguridad, tanto para ellos como para nosotros y para la tripulación de la aeronave, ¿vale?. Entonces en función de esas condiciones pues se le comunica, ya te digo, la gente que va a ir, donde va a montar, donde va a bajar, para que la compañía tenga en todo momento, o sea, sepa la gente que se va a mover en cada trayecto. Eso por un lado, la compañía (...) Por otro lado, todo lo que son autoridades nuestras: Ministerio de Asuntos Exteriores, también para que tenga conocimiento del traslado fuera, el director de la policía y aquí, pues bueno, Secretaría de Estado, para que autoricen ese

desplazamiento nuestro al exterior, ¿vale? Y después hay otras comunicaciones que son al país de recepción, que allí, pues es al agregado de interior nuestro, si lo hay, para que haga de enlace con las autoridades de allí; a la policía de allí para qué disponga un dispositivo a la hora de llegada del avión allí y sea todo más fluido... (Policía UCER/CGEF/3)

También es necesario pedir autorización de sobrevuelo por el espacio aéreo de los diferentes países que va a atravesar el vuelo, lo que se hace a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

A través del Ministerio de Asuntos Exteriores, hacemos una solicitud con unos impresos que nos da la compañía con el plan de vuelo, y nos dice: pues vamos a sobrevolar estos tres países. Nos manda un impreso cumplimentado, nosotros lo remitimos a Exteriores, y el Ministerio de Asuntos Exteriores se encarga de, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores de los distintos países, de solicitar esa autorización para poder sobrevolar ese día el país en concreto. Eso es uno de los requisitos último y fundamental. O sea, sin esos sobrevuelos no iniciamos el viaje, imprescindible (Policía UCER/CGEF/3)

La tabla 7.7 recoge los vuelos “macro” de repatriación organizados por la UCER en los años 2011, 2012 y 2013. Se observa que ha habido un descenso considerable en las repatriaciones efectuadas en este tipo vuelos, que han pasado de las 1109 en el año 2011 a las 648 en el año 2013. Todos los vuelos partieron de Madrid -con la excepción de un vuelo a Mauritania en el año 2011 que partió desde las Palmas de Gran Canaria- aunque varios de ellos hicieron escala en Málaga, Barcelona, Las Palmas o Tenerife, para recoger a más repatriados en estas ciudades. Normalmente, ante la salida de estos vuelos se agrupa a las personas que van a ser expulsadas en el CIE de Aluche (o directamente en el aeropuerto de Barajas), pero si un número considerable de ellas se encuentran en algún otro CIE –o cercanas al mismo- se suele optar por realizar una escala en ese lugar.



**Tabla 7.7** Vuelos especiales de repatriación. Años 2011, 2012 y 2013

Destino	2011		2012		2013	
	Vuelos	Repatr.	Vuelos	Repatr.	Vuelos	Repatr.
Ecuador + Colombia	2	212	2	208	1	90
Colombia + Rep. Dominicana					1	95
Nigeria	7	300	1	47	3	85
Senegal	3	116	3	125	5	190
Ghana	1	48				
Camerún	4	20				
Mauritania	1	15			2	62
Gambia	1	19				
Congo			1	53		
Mali + Senegal	3	182				
Senegal + Ghana	1	44				
Nigeria + Camerún	2	38	2	75		
Senegal + Camerún	1	51	1	36		
Mali + Camerún	1	34	1	34		
Gambia + Camerún	1	30				
Senegal + Nigeria			1	52		
Congo + Senegal			1	32		
Gambia + Nigeria			1	53		
Nigeria + Mauritania	2				2	86
Mauritania + Ghana					1	40
Costa de Marfil + Guinea Conakry			1	29		
Georgia			1	15		
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>1109</b>	<b>16</b>	<b>759</b>	<b>15</b>	<b>648</b>

Fuente: Informes MNP del Defensor del Pueblo (2011, 2012 y 2013).

Las repatriaciones a Marruecos y Argelia tienen un carácter similar a las realizadas en vuelos especiales, en la medida en que se expulsa a un número considerable de personas a la vez, pero son mucho más frecuentes y están más sistematizadas.

Ya se ha mencionado que las expulsiones y devoluciones a Marruecos se llevan a cabo desde Ceuta y Melilla, por la frontera terrestre. Aquellos que se encuentran documentados con un pasaporte o un carnet de identidad marroquí son repatriados a través de Melilla, y aquellos que se encuentran indocumentados son llevados al puesto fronterizo del Tarajal, en Ceuta,

donde las autoridades marroquíes les entrevistan y deciden si aceptan su entrada en el país o no.

El número máximo de personas que la policía puede tratar de expulsar al día a través de El Tarajal, en Ceuta, es de 25. Cuando en uno de estos viajes se pretende expulsar a más de 25 personas, a aquellos que disponen de documentación original se les lleva a Melilla. El procedimiento, en términos generales, transcurre de la siguiente manera: El avión sale de Madrid y aterriza en Jerez. Un autobús policial recoge a aquellos marroquíes que van a ser expulsados por Ceuta y los lleva a Algeciras, para posteriormente ser trasladados desde allí en Barco hasta Ceuta. Por su parte, el mismo avión que había aterrizado en Jerez puede continuar su viaje hasta Melilla, con aquellos marroquíes que disponen de pasaporte y que son expulsados por el puesto fronterizo de Beni Enzar.

Ceuta nos tiene un número clausus de gente que podemos llevar en cada desplazamiento nuestro allí, y ese número también nos lo marca el medio del que disponemos, que es el autobús. Entonces son 25 plazas, que es el máximo que podemos llevar cada día, más que nada también porque ellos disponen allí de unas instalaciones muy reducidas, entonces se las colapsamos. Con lo cual, sólo podemos llevar un máximo de 25. Si tenemos más gente de esos 25, los documentados los llevamos a Melilla (Policía UCER/CGEF/3).

Aproximadamente dos vuelos semanales parten de Madrid con personas que van a ser repatriadas a Marruecos a través de Ceuta y Melilla. La tabla 7.8 recoge las repatriaciones realizadas a Marruecos en los años 2012 y 2013. En el caso de estos viajes a Ceuta y Melilla, hay veces que el avión hace escala en Barcelona, y también hay veces en las que algunos deportados procedentes de plantillas policiales del sur de España se incorporan al dispositivo de repatriación en Jerez o en Algeciras. No obstante, en términos generales, la mayoría de las plantillas trasladan a sus expulsados a Madrid antes de la salida del vuelo.

Cuando tenemos un grupo numeroso de marroquíes en el CIE de Barcelona, lo que hacemos es en vez de que se mueva Barcelona y los traiga a Madrid, cogemos el avión y salimos de Madrid pero vamos a Barcelona, los recogemos en Barcelona y los bajamos a Jerez. Vamos de Jerez en autobús a coger el barco en Algeciras, cruzamos el estrecho en barco, vamos a la frontera, y los devolvemos (...) [las plantillas] lo que hacen es: imagínate que tienen dos marroquíes en el CIE de Valencia que van a ir en el vuelo del día tal, pues Valencia los traslada a Madrid, los lleva al aeropuerto de Barajas en Madrid, que tenemos allí unas dependencias, ¿vale? Y allí juntamos a todos los que vienen de todos los lados, y van en el vuelo. Hombre, si hubiera un grupo muy numeroso a lo mejor pues te

planteas en que el vuelo vaya por allí pero en principio solemos tener la mayoría en el CIE de Madrid y luego cuando hay muchos en Barcelona pues hacemos un vuelo para Barcelona, o si no pues los que están ya en Algeciras, ya salen de... como salen desde Algeciras, tampoco le queda muy mal al CIE de Valencia llevarlos allí, o allí o a Madrid, y nosotros desde Madrid en el avión los bajamos a Jerez, Jerez-Algeciras, Algeciras-Ceuta (Policía UCER/CGEF/1)

Los datos de repatriaciones a Marruecos no incluyen, sin embargo, las devoluciones y expulsiones que son efectuadas por algunas plantillas policiales, fundamentalmente por brigadas de extranjería del sur de la península, que se encargan de trasladar directamente a sus repatriados a Ceuta. La condición que se les pone a estas plantillas para poder realizar estas repatriaciones es que no coincidan en el tiempo con los viajes programados por la UCER.

**Tabla 7.8** *Dispositivos especiales de repatriación a Marruecos desde Ceuta y Melilla. Años 2012 y 2013*

	2012		2013	
	<i>Dispositivos</i>	<i>Repatriados</i>	<i>Dispositivos</i>	<i>Repatriados</i>
Ceuta	95	2028	89	1087
Melilla	42	212	26	210
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>2240</b>	<b>-</b>	<b>1297</b>

*Fuente: Informes MNP del Defensor del Pueblo (2012 y 2013).*

Las repatriaciones a Argelia, por su parte, se realizan en barcos que salen desde Alicante o Almería a Orán, y desde Almería a Ghazaouet. La tabla 7.9 presenta los datos de expulsiones y devoluciones realizadas a Argelia en los años 2012 y 2013. Los argelinos suelen ser internados en los CIEs de Barcelona, Valencia y Murcia, porque el proceso de obtención de la documentación para aquellos que no disponen de pasaporte se realiza en los consulados situados en Barcelona y Alicante.

Todas las peticiones del norte de España, de argelinos, las dirigimos a Barcelona, y las de Madrid para abajo, a los CIEs de aquí, ¿vale? (...) Tenemos un consulado de Argelia en Alicante, entonces las expulsiones que hacemos a Argelia, las entrevistas para que nos los documenten y digan si es argelino o no es argelino se hacen en Alicante, entonces ya cogen los barcos ahí al lado, en Alicante y en Almería. Entonces solemos internar a los argelinos en los CIEs de Valencia y Murcia, porque nos quedan más cerca para llevarlos a hacer las entrevistas a

Alicante, y ya desde Alicante ya se van al barco, a los que dicen que sí son argelinos, ya directamente ese mismo día o al día siguiente se van al barco (...) todas las semanas hay barcos, todas las semanas hay entrevistas, entonces pues vamos llevando cada semana los que ya van preparados, y a lo mejor está internado en el CIE de Madrid, pero el día anterior lo trasladamos aquí abajo (...) los tenemos internados en los CIEs de Murcia y Valencia, ¿vale? todos aquellos extranjeros que piden plaza, estando en el sur o en el centro. Los que están en el norte de España y quieren pedir plaza en los CIEs, pedimos plaza en Barcelona porque también en Barcelona hay otro representante consular de Argelia que hace entrevistas, Entonces los colocamos ya en la zona en la que están cerca de, en este caso los consulados, o de los representantes consulares, vale? (...) los colocamos un poco por cercanía de quién va hacer las entrevistas para que no haya que luego trasladar al interno de un CIE a otro. Y luego los barcos salen o de Alicante o de Almería, entonces también nos queda mejor Murcia y Valencia por el tema de que están muy cerca ya de... Barcelona nos queda un poco más a desmano, pero bueno, por el tema de que allí existe un representante consular, nos viene bien para las entrevistas (Policía UCER/CGEF/1).

**Tabla 7.9** *Barcos especiales de repatriación a Argelia desde Alicante y Almería. Años 2012 y 2013*

<i>Ruta</i>	<i>2012</i>		<i>2013</i>	
	<i>Barcos</i>	<i>Repatriados</i>	<i>Barcos</i>	<i>Repatriados</i>
Alicante/Orán	55	613	16	198
Almería/Ghazaouet	74	740	51	552
Almería/Orán	12	86	3	27
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>1439</b>	<b>70</b>	<b>779</b>

*Fuente: Informes MNP del Defensor del Pueblo (2012 y 2013).*

El servicio de materialización de la UCER es el que se encarga de elaborar el Plan de Actuación para los vuelos y los barcos, que comprende las cuestiones en torno a la ejecución, principalmente las relacionadas con la seguridad y la escolta. A pesar de que FRONTEX y la Yllata recomiendan que en los vuelos haya dos escoltas por expulsado, desde la UCER reconocen que ellos suelen llevar una escolta de 1,5 o 1,7 por expulsado. Desde esta unidad afirman también que llevan a las personas atadas aunque otros países de Europa no lo hacen así. La escolta la hacen los policías del servicio de materialización de la UCER, en ocasiones

con el apoyo de otros policías pertenecientes a las UIP (Unidades de Intervención Policial), coloquialmente conocidos como “Antidisturbios”.

Existe un protocolo de actuación, del año 2007, en el que se establecen las “normas de actuación en las repatriaciones y en el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima”. Aparte de referirse a las cuestiones organizativas en torno a la preparación y ejecución del viaje, el protocolo hace referencia al comportamiento de los policías durante la repatriación y al uso de la violencia. Este protocolo ha sido analizado en profundidad por la Campaña Estatal por el cierre de los CIE (2014), que considera su contenido prácticamente “una lista de mecanismos represivos autorizados y de amenazas a las personas deportadas para que colaboren con su expulsión” (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 24). Este colectivo también ha recogido testimonios sobre la violencia policial que se ejerce en los vuelos:

“A lo largo de estos meses de conversaciones con personas deportadas, hemos recogido infinidad de testimonios de maltrato policial: desnudos integrales, tanto a la salida del CIE como del calabozo o la cárcel –normalmente de noche, sin avisarles previamente-, y también en el aeropuerto; insultos y humillaciones; utilización de esposas metálicas o de bridas de plástico para la inmovilización de los deportados; palizas a quienes tratan de ejercer una resistencia pasiva en el CIE, en la sala de espera del aeropuerto o en las escalerillas del avión. Uno de los últimos deportados a Senegal afirma que pudo ver cómo ponían inyecciones a las personas que se estaban resistiendo. Imaginamos que con sedantes” (Campaña Estatal por el cierre de los CIE, 2014, p. 30)

Algunos de estos vuelos han sido fiscalizados por el Defensor del Pueblo, y en los Informes Anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (Defensor del Pueblo, 2010, 2012b, 2013) se describe detalladamente cómo se llevaron a cabo, algunos gestionados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y otros coordinados por FRONTEX.

### **7.3.3 Vuelos FRONTEX**

Los llamados “vuelos FRONTEX” son los vuelos especiales que se organizan bajo la supervisión y coordinación de esta agencia europea, en el marco de la colaboración entre diferentes países de la Unión en cuestiones relacionadas con el control migratorio. Estos vuelos están subvencionados con dinero comunitario y en ellos participan varios países que tienen interés en la repatriación de personas de una misma nacionalidad.

Trimestralmente se celebra una reunión convocada por FRONTEX, a las que acuden representantes policiales de todos los países de la Unión Europea. En estas reuniones, cada país plantea sus necesidades: expone a qué ciudadanos necesita expulsar y adónde, y el interés que tiene en organizar un vuelo. FRONTEX se encarga de coordinar a los distintos países y de decidir quién organiza qué vuelos. España puede ser el país organizador o participar en los vuelos organizados por otros países de la Unión.

Por ejemplo, España dice: yo tengo ahora un problema porque tengo muchos nacionales de este país, y me gustaría organizar un vuelo para llevar a esta gente a su país. Entonces si hay más países que tienen el mismo problema que tú, nos ponemos de acuerdo entre esos países y, por ejemplo, España organiza el vuelo y participan pues los países que tienen problemas con ese mismo país (...). España se ofrece y FRONTEX luego dice si sí o si no. Normalmente cuando te ofreces suele ser que sí, ¿no? Pero bueno, hay factores, pueden ser económicos o tal, que pueda decidir que en vez de que lo haga España lo haga otro país, pues porque... no lo sé, por proximidad geográfica. Hay muchos países del entorno de... por ejemplo, imagínate que quiere hacer un vuelo a Nigeria España, pero también lo quieren hacer Austria, Alemania y Francia. Pues a lo mejor conviene que lo haga Austria porque está en el medio y es más fácil que todos los países vayan a Austria a coger el vuelo, que no que vengan a España (Policía UCER/CGEF/1)

Los vuelos FRONTEX están subvencionados por la Unión Europea, que cubre la totalidad del coste del vuelo de repatriación y el 60% del precio de los vuelos que los diferentes países tengan que fletar para llegar al lugar de donde sale el primero. Generalmente el avión sale del país organizador, y los demás países se encargan de llevar allí a sus repatriados, pero también puede ocurrir que el vuelo haga escala en otros países para recoger a más personas, como se describe en esta crónica del Defensor del Pueblo:

El vuelo con destino Lagos, en el que se repatriaron 34 ciudadanos nigerianos, había sido organizado por Holanda y el operativo se había iniciado en Rotterdam (Holanda), en donde embarcaron 24 de aquellos ciudadanos, 14 repatriados por Holanda y otros 10 por Francia, Alemania, Noruega y Suecia. A la llegada del vuelo a Madrid embarcaron otros 10 ciudadanos, 5 de ellos repatriados por España, 3 por Grecia y 2 por Portugal (Defensor del Pueblo 2012)

El país organizador tiene derecho a cubrir la mitad de las plazas del vuelo, y la otra mitad es ofrecida a otros países. En caso de que el resto de participantes no cubran las plazas, el país organizador puede expulsar a más personas. Aquí reside el interés de los países por organizar este tipo de vuelos: no tienen coste económico y ofrecen un alto número de plazas. Desde la

CGEF defienden que España tiene experiencia en vuelos de repatriación y por ello “tiene fama de hacer las cosas bien” (Jefe UCER/CGEF) y por eso organiza bastantes vuelos.

Entonces te interesa ser organizador en el sentido de que te cubre los gastos del avión enteros, pero claro, no puede organizar siempre el mismo país (...) cada uno tira de lo suyo, ¿no? Yo voy a esas reuniones (...) por ejemplo tengo una la próxima semana, pues yo procuro llevarme una parte de... España se lleva una parte del pastel bastante importante, el año pasado si había un presupuesto de 11 millones, España se llevó dos, y somos 27 países. O sea, España se llevó, pues un veintitantos por ciento del presupuesto de FRONTEX (policía UCER/CGEF/1).

En el año 2011, España organizó 6 vuelos de repatriación coordinados por FRONTEX, aunque participó en otros 8, expulsando en total a 321 personas (Defensor del Pueblo, 2011a, pp. 258–259). En el año 2012, el número de vuelos coordinados por FRONTEX en los que España participó fue de 13, organizando este país 5 de ellos, y expulsando a un total de 252 personas (Defensor del Pueblo, 2012b, p. 165). En el año 2013, como puede observarse en la tabla 7.10.

**Tabla 7.10** Vuelos de repatriación coordinados por FRONTEX. Año 2013

<i>Fecha</i>	<i>Nacionalidad</i>	<i>Origen/Escala</i>	<i>Destino</i>	<i>Repatriados</i>	<i>Organizador</i>
24/01	Nigeria	Madrid	Lagos	8	Reino Unido
30/01	Ecuador+Colombia	Madrid	Guayaquil+Bogotá	108	España
13/02	Ucrania+Georgia	Madrid/Viena	Kiev+Tiflis	22	España
14/02	Nigeria	Madrid	Lagos	9	Noruega
23/04	Serbia	Madrid/ Dusseldorf	Belgrado	1	Alemania
24/04	Paquistán	Madrid/Atenas	Islamabad	18	España
24/04	Nigeria	Rotterdam/ Madrid	Lagos	9	Holanda
16/05	Albania	Madrid/Lille	Tirana	6	Irlanda
28/05	Georgia	Madrid/Viena/ Yerevan	Tiflis	7	Austria
09/07	Serbia	Madrid/ Dusseldorf	Belgrado	4	Alemania
22/08	Nigeria	Madrid	Lagos	21	España
24/09	Macedonia+Serbia	Madrid/ Montpellier/ París/ Dusseldorf	Skopje+Belgrado	3	Alemania

08/10	Ecuador+Colombia	Madrid	Quito+Bogotá	80	España
17/10	Nigeria	Madrid	Lagos	9	Holanda
29/10	Albania	Madrid/Roma	Tirana	2	Francia
22/11	Paquistán	Madrid/ Budapest	Islamabad	19	España
29/11	Ucrania+Georgia	Madrid/Viena	Kiev+Tbilisi	28	España
11/12	Ecuador+Colombia	Madrid	Quito+Bogotá	91	España

*Fuente: Informe 2013 MNP del Defensor del Pueblo*

Existe un protocolo de FRONTEX para los vuelos de repatriación, para la organización y la ejecución. Cada país lleva su propia escolta y es responsable de sus repatriados. Como ya se ha dicho, este protocolo establece que en el vuelo vayan dos policías por deportado, pero no siempre se cumple.

Si tú consideras que con uno es suficiente, suficiente. O si hace falta tres, tres. Eso va en función de la conflictividad de la persona, si ya sabes que a esa persona se la intentó echar y no fue posible porque fue muy violento, pues a lo mejor en vez de dos escoltas, pones tres. O si por ejemplo sabes que no va a poner problemas, pues pones uno (policía UCER/CGEF/1).

#### **7.4 LA ECONOMÍA DE LAS EXPULSIONES**

Muchos trabajos han defendido que el hecho de que sólo un número reducido de expulsiones se logre llevar a cabo está muy relacionado con el alto coste económico de las mismas, como puede observarse en el siguiente ejemplo:

Uno de los principales condicionantes para ejecutar efectivamente una orden de expulsión es el coste económico de dicha acción. La expulsión de un nacional chino cuesta 6.750 euros, mientras que expulsar a una persona a Ecuador cuesta cerca de 3.400 euros y a Bulgaria supone un coste de unos 1.400 euros. Hay que tener en cuenta que, al precio del billete de las personas expulsada hay que añadir el coste de la escolta que las acompaña, que según el Ministerio de Interior supone un gasto medio de 2.665,44 euros por expulsión (anuario CIDOB 2004)

Este argumento lleva a pensar que hay un presupuesto limitado para la ejecución de las expulsiones, y que el coste de la repatriación puede ser uno de los aspectos que los policías tienen en cuenta a la hora de priorizar la repatriación de unas nacionalidades sobre otras. Las



conclusiones a las que se ha llegado a través de esta investigación, sin embargo, no confirman del todo estas hipótesis.

Por un lado, no parece haber un presupuesto limitado para expulsar a extranjeros en vuelos comerciales, y si lo hay es suficientemente elevado como para que los policías no lo tengan presente en su trabajo diario. Por otro lado, hasta el año 2013 no había tampoco un presupuesto cerrado para los vuelos especiales, y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras trabajaba con varias compañías, en función de las necesidades de cada momento. El 18 de julio del año 2012, no obstante, se publicaba en BOE (nº 71, Pág. 33982) una licitación pública destinada a la contratación de una empresa de transporte aéreo para la realización de los vuelos de deportación y los traslados de extranjeros entre diferentes puntos del territorio nacional. El presupuesto base de la licitación era de 11.880.000 euros, pero el valor estimado del contrato era de 24.200.000 euros.

El 22 de noviembre de 2012 se publicaba la resolución de adjudicación a favor de las empresas Air Europa y Swiftair, “por ser la oferta más ventajosa económicamente para la administración” (Anuncio de Adjudicación). El contrato se formalizó el 1 de marzo de 2013, con una duración de un año prorrogable a dos. Parece que el contrato fue prorrogado porque no ha sido hasta el 21 de enero del año 2015 que se ha vuelto a publicar en el BOE una licitación pública con las mismas características, aunque esta vez el presupuesto base de la licitación y el valor estimado del contrato coinciden, y se sitúan en los 11.985.600 euros.

Desde la UCER, en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, defienden que el presupuesto para estas licitaciones se ha calcula teniendo en cuenta el gasto en vuelos especiales que se produce en años anteriores, y que durante el primer año de contrato el presupuesto no se llegó a cubrir. A pesar de la existencia de este presupuesto limitado, muchos policías lo desconocen o niegan su existencia, y ven improbable que se ponga un límite a los vuelos por motivos económicos:

No lo sé si hay [un presupuesto cerrado]. No, no lo sé. Si es que depende. Vamos a ver, ¿cómo me van a dar un presupuesto a primeros de año para organizar 10 vuelos si al final tengo que organizar 20? (...) No es un número determinado, no es un presupuesto cerrado, depende de la incidencia que haya que hacer. O sea, en estos temas de extranjería vamos un poco improvisando en el sentido de realizar vuelos, ¿Y si dentro de un mes me llega una avalancha de 1000 ciudadanos de Senegal a Canarias? ¿No tengo dinero para hacer ese vuelo, esos vuelos, y ya no los puedo hacer? (Policía UCER/CGEF/2)

Imagino que lo hay [un presupuesto cerrado], pero no te sé decir. A nosotros no... lo que si te digo es que a nosotros no te dicen, hay 100.000 euros, y cuando se acaben no se hacen más vuelos. No. O sea, eso no lo conocemos. Lo único que imagino que tendrán un presupuesto, no sé. Yo desde que llevo aquí, nunca he oído que haya problemas, quiero decir, si no se ha hecho un vuelo ha sido por cualquier motivo de que el país allí no se ha llegado a un acuerdo con él, políticamente hablando, o las relaciones a través de exteriores, pero nunca no se ha hecho por decir "hay que hacer un vuelo a Nigeria y no hay dinero", no. (...) el presupuesto que haya lo desconozco, si luego sobra dinero o hace falta y lo quitan de otras partidas, no lo sé (Policía UCER/CGEF/3).

A pesar de lo anterior, el hecho de que no haya un presupuesto limitado para llevar a cabo las expulsiones o éste sea suficientemente alto como para no influir en las cifras anuales no quiere decir que los medios económicos no sean un límite a la hora de expulsar, ya que los medios disponibles en todas las fases y facetas de las repatriaciones afectan al resultado final, como lo señala este policía:

Para los vuelos charter sí hay un presupuesto, pues hay un presupuesto de tanta cantidad al año que se puede gastar en vuelos charter. Hombre, está bastante calculado en función de años anteriores, entonces sabemos que, bueno, no va a haber problema de decir "no voy a poder porque no tengo dinero", pero lo que sí es verdad es que la expulsión no depende sólo de que haya vuelos, depende de que tengas negociaciones con los países que te los documenten, los documentos valen dinero, traer a las delegaciones para que hagan entrevistas cuesta dinero, entonces claro... si el dinero sobrara, a lo mejor se podría traer a más gente para que hagan entrevistas, más veces, con más frecuencia. Y en vez de tener que acumular un grupo de 50, a lo mejor si tuviéramos mucho dinero, cuando tengo 15 o 20 ya les doy salida, cojo y hablo con exteriores para que me traiga una delegación de tal país y que me haga unas entrevistas, pero no lo voy a hacer para entrevistar a cinco, porque cuesta mucho dinero, porque esa gente que viene, viene a gastos pagados, hay que pagarles el avión, los hoteles, los traslados, la comida, y todo, entonces claro eso no se puede hacer, ala, aquí invito a todo el mundo y que venga todo el mundo aquí para que yo haga... tienes que mirar, como dicen en FRONTEX, cost-effective, ¿no? No voy aquí a gastar por gastar para entrevistar a cinco porque cuesta mucho dinero (...) Si tú pudieras tener... porque con África funcionas con dinero, las cosas cuestan dinero, entonces si hubiera dinero, pues oye, pues se conseguirían más cosas, claro, evidentemente que se conseguiría que el porcentaje de expulsiones fuera mayor, seguro. Pero a costa de a lo mejor... sí,

pero ¿merece la pena? ¿gastarse equis dinero para conseguir que en vez de expulsar el 50 por ciento expulsemos al 70 o al 65? o sea, hay que mirar si eso es... hay que utilizarlo, ¿no? Hay que ver. ¿Merece la pena el esfuerzo este para...? Pues eso es una cosa que no valoro yo, eso arriba, ¿no? Ahí ni pinchamos ni nada. Nosotros hacemos nuestro trabajo, si hay dinero, se hace. Si no hay, no se hace (Policía UCER/CGEF/1)

Por otro lado, aunque algunos policías no perciben que haya un límite presupuestario para gastar en las expulsiones, sí han notado que ahora han cambiado los trámites necesarios para solicitar ese dinero y llevar a cabo la expulsión. Hoy en día se requiere de mayor antelación para organizar los vuelos que antes:

En cuanto a presupuesto total, no hay impedimento. Lo que sí que últimamente se está quizás pues dificultando más es el mecanismo para obtener ese dinero. O sea, ya tenemos que hacer las previsiones con más antelación. Hace unos años, organizábamos seis vuelos a Senegal en un día, desde Tenerife y desde las Palmas, ¿vale? Y lo hacíamos porque nos llegaban hoy 150 a Canarias, mañana te llegaban 200, al otro día 300, y en un día llevábamos 500 a Senegal. Entonces en 15 días, o en 10 días, tenías que organizar esos vuelos y llevarlos allí. Ahora quizás es un poco... porque ahora la Unión Europea da dinero en este sentido para el retorno, entonces requiere otra tramitación un poco más lenta, o sea, unas previsiones más a largo plazo. Es decir, yo si quiero traer comisión de reconocimiento de Guinea Conakri en mayo, lo tengo que pedir ya, pero se ha dificultado en ese sentido en cuanto a plazos para solicitar ese dinero, ese presupuesto, pero al final hay que hacerlo, pero no hay un presupuesto cerrado, ¿vale? (Policía UCER/CGEF/2)

## CONCLUSIONES

A pesar de la importancia creciente que las expulsiones están adquiriendo como herramienta de control migratorio, se conoce muy poco acerca de cómo transcurre su puesta en práctica en diferentes países. De qué manera se llevan a cabo, qué dificultades o dilemas presentan y qué extranjeros se ven afectados por ellas son cuestiones que permanecen en gran medida inexploradas, más allá de simples generalizaciones. Esta tesis ha querido arrojar un poco de luz a la oscuridad que rodea a este asunto, analizando en profundidad la implementación de las expulsiones de inmigrantes en situación irregular en España. El análisis no comprende únicamente el acto final de repatriación, sino que aborda la medida como un proceso que abarca todo aquello que ocurre desde que el migrante es detectado por las autoridades hasta que se ve forzado a abandonar el territorio (en los casos en que esto llega a suceder). Con ello, se proporciona una visión holística y anclada en el contexto que permite entender con un gran nivel de detalle la realidad examinada, apreciar su complejidad y contemplar sus matices.

A través del estudio de la implementación, el trabajo observa dos facetas concretas de las expulsiones.

En primer lugar, se interesa por el desequilibrio que se crea entre los inmigrantes expulsables y los que son finalmente expulsados, es decir, por el denominado *removal gap* o *deportation gap* (Gibney, 2008; Gibney & Hansen, 2003). Más concretamente, el foco se ha puesto en la brecha que existe entre los inmigrantes en situación irregular que son detectados por la policía y los que son finalmente repatriados.

El tamaño aproximado que esta brecha presenta en el caso de España, se exponía en el capítulo segundo. Los datos proporcionados mostraban que el porcentaje de inmigrantes expulsados de entre todos aquellos a los que se les inicia un expediente de expulsión es en general reducido, pero a su vez este porcentaje varía considerablemente de unas nacionalidades a otras. Por ejemplo, se comprobaba que los ciudadanos de Marruecos no son sólo los más expulsados en términos absolutos, sino también aquellos entre los que el gap tiene un tamaño más reducido.

Partiendo de estas observaciones y del conocimiento previo proporcionado tanto por la literatura sobre control migratorio como por aquella que se ha centrado directamente en las expulsiones, la investigación ha planteado dos preguntas específicas:

1. ¿Cómo y por qué se crea una brecha entre los inmigrantes en situación irregular que son detectados por las autoridades y los que son finalmente expulsados?
2. ¿Qué caracteriza a las personas que son expulsadas frente a las que logran permanecer?

En segundo lugar, el trabajo se interesa por las nociones, en torno a la “integración” y la “pertenencia” de los migrantes, que intervienen en la decisión sobre qué personas son expulsadas y cuáles tienen derecho a permanecer en el país. Tomando como punto de partida la idea de que los diferentes actores que participan en la implementación del proceso de expulsión pueden tener visiones enfrentadas sobre qué inmigrantes forman parte de la comunidad de miembros (Anderson et al., 2011), se ha querido profundizar en la cuestión de cómo esas diferentes visiones se trasladan a la práctica diaria y, en último término, contribuyen a dar forma al gap. Por lo tanto, una tercera cuestión específica que se ha planteado la investigación es:

3. ¿Cómo la visión que tienen los diferentes actores que participan en el proceso de expulsión, acerca de la “pertenencia” de los migrantes a la sociedad, se relaciona con su (no) expulsión?

Para responder a estas preguntas, se ha empleado el método de investigación basado en el caso, y se ha tomado como caso de estudio el desarrollo del proceso de expulsión en la Comunidad de Madrid. Este método presenta importantes ventajas cuando se quiere estudiar una realidad con un alto grado de detalle y prestando atención al contexto, y por ello fue considerado apropiado para alcanzar los objetivos de esta tesis. El trabajo de campo se desarrolló en tres fases y las principales fuentes de datos fueron las entrevistas en profundidad -realizadas a un total de 57 personas- y la observación. La investigación ha seguido una dinámica iterativa (Rubin & Rubin, 2005) mediante la cual las informaciones recogidas eran inmediatamente analizadas e incorporadas como base para la indagación posterior, de manera que se producía un constante re-diseño derivado del contacto y progresivo aprendizaje sobre la realidad estudiada.

Generalmente, las narrativas que emergen de los estudios de casos son densas y su contenido es difícil de resumir en unos pocos resultados. Para Flyvbjerg (2004), ello suele ser un indicio de que se ha descubierto una problemática particularmente rica, plagada de complejidades y contradicciones. Tal como lo expresa este autor: “la historia del caso es, en sí misma, el resultado” (Flyvbjerg, 2004, p. 54). Este trabajo, al tratar de desentrañar el complicado

entramado del proceso de expulsión, ha desembocado en este tipo de narrativa, preocupada por mostrar los detalles y matices de la realidad. El objetivo ha sido, en definitiva, llegar a capturar lo que Bruquetas (2012, p. 22) ha denominado “the messiness of policies in practice”. Por ello, quienes se adentren en esta tesis y exploren su contenido obtendrán una información del caso que sólo parcialmente puede llegar a ser reflejada en un capítulo dedicado a las conclusiones. No por ello, sin embargo, se debe desistir en el intento de simplificar y sintetizar los hallazgos, y responder de una manera concisa a las preguntas de investigación.

Antes de recapitular y ofrecer los principales resultados, no obstante, conviene señalar dos aportes de la tesis que se consideran destacables, cuya importancia reside en el hecho de que proporcionan una base para la construcción de conocimiento sobre el proceso de expulsión:

A) En primer lugar, se ha hecho un esfuerzo por distinguir entre las figuras de alejamiento que contempla la normativa española y explicar las especificidades que presenta cada una de ellas. Las denegaciones de entrada, las devoluciones, las readmisiones y las expulsiones son diferentes tipos de repatriaciones que se llevan a cabo en diferentes circunstancias, pero que tienden a ser confundidas y observadas en su conjunto por los académicos. La aclaración conceptual es, por lo tanto, fundamental. Este trabajo ha tratado de examinar estas figuras en el contexto de las políticas de control migratorio con las que se relacionan, y con ello contribuir a una distinción que facilite su análisis.

Asimismo, aunque esta tesis se centra en las expulsiones de inmigrantes en situación irregular, también quiere ayudar a comprender los diferentes tipos de expulsiones que existen y los peligros que conlleva el hecho de que no se diferencien adecuadamente unas de otras. El desconcierto que hay en torno a las expulsiones hizo necesario un primer recorrido que permitiese centrar el objeto de estudio y marcar el punto de salida de la investigación. En gran medida, esto se pudo hacer gracias a los documentos y datos que se recopilaban durante la fase inicial del trabajo de campo. Una de las razones por las que se cree que existe tanta confusión en torno a las repatriaciones en general, y a las expulsiones en particular, es la falta de transparencia sobre el empleo de estas medidas y la dificultad que existe para obtener datos fiables que arrojen un poco de claridad al asunto.

B) La segunda aportación del trabajo que se considera remarcable es el *mapa de actores y fases de la expulsión* (gráfico 3.1) que se ha logrado configurar. Dicho esquema condensa las fases de implementación de las expulsiones identificando las diferentes instituciones que intervienen y el momento en el que lo hacen. Sólo una vez que se conocen los actores que participan y el papel que cumple cada uno es posible alcanzar un conocimiento profundo y holístico del proceso en su totalidad. En este sentido, la tesis no sólo responde a las preguntas

de investigación planteadas sino que prepara el terreno para que futuras investigaciones puedan acercarse al estudio de la expulsión desde otras perspectivas y con diferentes preguntas, sin la necesidad de invertir demasiado tiempo en la indagación acerca de cómo transcurre el propio proceso.

A continuación se ofrece una respuesta sucinta a las tres preguntas de investigación planteadas. Posteriormente, un apartado final reflexiona sobre la significación de los resultados obtenidos y los caminos que deja abiertos para que otros trabajos transiten por ellos.

### ***Entendiendo el gap***

Las razones principales por las que se crea un desequilibrio entre los inmigrantes potencialmente expulsables y los que son finalmente expulsados han sido relativamente analizadas en la literatura, y fueron señaladas en el primer capítulo de esta tesis. Las agendas ocultas de los gobiernos, el papel de los trabajadores del sector público, los derechos de los que disfrutaban los migrantes o las estrategias que ponen en marcha para hacer frente al control son factores que inciden de manera decisiva en los resultados del proceso de expulsión.

No obstante, era muy poco lo que se conocía hasta ahora acerca de cómo este tipo de factores intervienen en la práctica, limitando la capacidad de los estados en el empleo de esta herramienta coercitiva. Este trabajo ha dado un paso más hacia la comprensión del “gap”, al observar lo que ocurre durante la implementación del proceso de expulsión. Mediante un acercamiento empírico a esta realidad, se ha podido responder no sólo al por qué, sino también al cómo y al cuánto de esa brecha.

Lo primero que merece ser destacado es que, como se comprobaba en el gráfico 2.3 (capítulo 2), el tamaño de la brecha ha oscilado considerablemente en los últimos años. En los años 2008 y 2009 la diferencia entre los inmigrantes a los que se les inició un expediente de expulsión y los que fueron expulsados superó los 65.000, mientras que en los cinco años anteriores se había situado entre los 30.000 y los 40.000. Después del año 2009 también se observa una reducción progresiva de esa brecha hasta situarse en un número ligeramente superior a los 28.000 en el año 2013.

Lo interesante de estas oscilaciones es que se producen fundamentalmente por cambios que tienen lugar en el inicio del proceso de expulsión, es decir, por alteraciones en la actuación de los policías que se encargan de detectar a los inmigrantes e iniciar los expedientes de expulsión. Por el contrario, el número de expulsiones se mantiene relativamente estable, oscilando entre las 10.000 y los 14.000 entre los años 2004 y 2012 (a excepción del año 2007

en que la cifra es ligeramente inferior), aunque la tendencia que apunta la investigación es hacia una reciente disminución: en año 2013 las expulsiones llevadas a cabo fueron 8.984.

¿Qué ocurre a nivel de los policías “a pie de calle” a lo largo de estos años para que el número de expedientes de expulsión iniciados varíe de esta manera? ¿Por qué de los 78.392 inicios de expediente que se registraron en el año 2009 se pasa a los 37.109 en el año 2013? Lo que se observa a lo largo de este trabajo es un comportamiento policial que se ha visto excesivamente condicionado por la necesidad de obtener resultados estadísticamente relevantes. Esto ha provocado que la identificación y detención de inmigrantes en situación irregular se convirtiese durante varios años en una forma fácil y directa de mejorar los “números” o la “productividad” de las diferentes comisarías, perdiendo de vista el supuesto objetivo de esas actuaciones, que sería la expulsión.

Los inmigrantes en situación irregular que residían en Madrid se vieron así sometidos a una constante persecución que desembocaba en innumerables identificaciones basadas en el perfil racial, constantes detenciones (o traslados a comisaría) y repetidas noches pasadas en los calabozos. Es difícil comprobar hasta qué punto detrás de este tipo de actividad policial ha habido una agenda oculta interesada en presionar a los migrantes y hacerles la vida imposible para lograr que regresen voluntariamente a sus países de origen, pero todo parece indicar que la presión y disuasión ejercida por este estado de cosas ha sido más una consecuencia del pésimo funcionamiento del sistema que un objetivo real de sus responsables.

A esta situación ha contribuido una organización del proceso de expulsión completamente desmembrada, dónde aquellos policías que inician el procedimiento (detectan a los migrantes y les inician los expedientes de expulsión) no siempre llegan a tener la expulsión de las personas como meta clara de su trabajo, ni están suficientemente formados en materia de extranjería como para tener claro cómo deben actuar en todo momento. Esta situación da pie a arbitrariedades, conflictos entre diferentes grupos o entre comisarías que responden a diferentes objetivos, y repetición de tareas que no llevan a ningún fin. Cabe afirmar, por lo tanto, que los policías que trabajan en la calle y los que realizan labores administrativas sufren también las consecuencias de este mal funcionamiento de su organización.

Recientemente, no obstante, se han registrado cambios por parte de los poderes públicos en el planteamiento de la detección, detención y expulsión de inmigrantes. Nuevas directrices han quedado reflejadas en una Circular interna de la Dirección Gral. de la Policía del año 2012, que prohíbe la detención de inmigrantes por el simple hecho de encontrarse en situación irregular. Esta circular ha venido a contradecir lo especificado en otra que había sido difundida dos años antes, y que daba indicaciones a los policías sobre cómo efectuar ese tipo de detenciones. Todo ello refleja una situación que se considera característica de las



burocracias a pie de calle: las órdenes e instrucciones que los trabajadores reciben pueden llegar a alejarse de los preceptos legales y alterar drásticamente su comportamiento de un día para otro, lo que muchas veces ocurre independientemente del hecho de que se produzcan cambios en la ley.

Aunque probablemente es a nivel de identificaciones y detenciones policiales donde más se ha notado el cambio de enfoque, éste se ha registrado también en otras fases del proceso, concretamente en la prioridad que ahora se le otorga a las personas que poseen algún tipo de antecedente a la hora de ocupar las plazas de los CIE. En definitiva, el gobierno ha anunciado que ha habido un cambio de paradigma en la manera de afrontar las expulsiones, y que lo que se pretende en la actualidad es expulsar a los “delincuentes” o a quienes crean “alarma social”, y no a los inmigrantes en situación irregular. Las expulsiones de estos dos tipos de inmigrantes son supuestamente diferenciadas por los poderes públicos empleando una terminología específica que distingue entre “expulsiones cualificadas” y “expulsiones no cualificadas”.

Es posible sostener que estos cambios no han derivado de la iniciativa política sino que se han ido originando desde abajo, llegando un determinado momento en que el gobierno se ha visto forzado a modificar su forma de plantear el asunto. Por un lado, fueron los propios policías los que denunciaron -a través de su sindicato- la persecución a la que se estaba sometiendo a los propios inmigrantes en situación irregular. De ello se hicieron eco los medios de comunicación y también contra este hecho actuaron muchas organizaciones y asociaciones de inmigrantes, poniendo a una gran parte de la opinión pública en contra de estas prácticas. Por otro lado, los fiscales y los jueces que deciden sobre el internamiento han desarrollado progresivamente una visión más restrictiva acerca de quién debe ser ingresado en los CIE, como resultado de una maduración de la materia de extranjería. También el activismo de muchos grupos y organizaciones en contra del internamiento, y la atención que el mismo ha recibido por parte de los medios de comunicación -fundamentalmente por las malas condiciones en las que se encuentran las personas allí encerradas- ha contribuido a crear un importante clima de oposición al internamiento.

El énfasis que el gobierno ha puesto en las “expulsiones cualificadas”, por lo tanto, ha tenido mucho que ver con las crecientes dificultades para justificar, de cara a la opinión pública, las detenciones, internamientos y expulsiones de personas simplemente por el hecho de encontrarse en situación irregular. Sin embargo, se ha podido comprobar que los poderes públicos están tratando de encontrar formas de evitar estas limitaciones: por un lado, afirman que se está expulsando fundamentalmente a personas con un historial delictivo grave, pero en la cifra de “expulsiones cualificadas” que se publica anualmente se incluye a personas que

tienen todo tipo de antecedentes, incluidas faltas leves o delitos menores y, lo que es más grave, antecedentes policiales por causas que aún no han sido juzgadas o han sido directamente desestimadas. La estrategia empleada, por lo tanto, es la de “criminalizar” a los inmigrantes en situación irregular para que cuenten con menos apoyo social. Por otro lado, se están impulsando las llamadas “expulsiones exprés” o “expulsiones en 72 horas”, que se efectúan sin que la persona sea internada en un CIE. Este tipo de expulsiones son presentadas como más eficaces y humanas, pero se ha demostrado que en el fondo son más opacas y en muchos casos lo que hacen es impedir que la persona agote las vías legales establecidas para tratar de evitar su repatriación.

Muchos de los inmigrantes a los que la policía les inicia un expediente de expulsión nunca llegan, sin embargo, a recibir una orden de expulsión. Desde el año 2008, la Delegación del Gobierno de Madrid decide qué inmigrantes reciben una orden de expulsión en función de sus circunstancias particulares, atendiendo al principio de “proporcionalidad”. Esto fue consecuencia de la jurisprudencia desarrollada durante los años 2006 y 2007, cuando varias Sentencias del Tribunal Supremo declararon que la multa es la sanción que corresponde imponer a las personas que se encuentran en situación irregular, pudiendo decretarse la expulsión sólo en aquellos casos en los que se den otros datos negativos sobre la persona o su situación. Este cambio debería haber supuesto una importante reducción del número expulsiones decretadas por esta oficina, teniendo en cuenta que antes, en teoría, todos los inmigrantes en situación irregular recibían una expulsión. Esto no fue así, sin embargo, porque hasta ese momento la Delegación del Gobierno no tenía suficiente personal como para hacer frente a la cantidad de expedientes que recibía, y una gran mayoría de ellos caducaban antes de que se hubiese decretado la expulsión. El cambio trajo consigo que la oficina fuese reorganizada y dotada de mayor personal, lo que -coincidiendo con el mayor número de expedientes iniciados por la policía- provocó que en los años 2008 y 2009 el número de expulsiones dictadas aumentase considerablemente con respecto a años anteriores.

Se ha comprobado que las garantías legales que asisten a los migrantes a lo largo del proceso de expulsión son un motivo fundamental por el que muchas de las expulsiones que se inician no llegan efectuarse. Por un lado, son fundamentales las alegaciones a ese inicio de expediente que realizan los migrantes o –casi siempre- sus representantes legales, porque lo que consta en ellas es lo que determina en gran medida la decisión de la Delegación del Gobierno acerca de si decretar la expulsión. Por otro lado, también son vitales las medidas cautelarísimas de suspensión del decreto de expulsión que conceden los tribunales de lo Contencioso Administrativo. No obstante, beneficiarse de estas garantías es a veces complicado en la práctica: por ejemplo, se ha podido observar que algunas personas no presentan unas alegaciones apropiadas tras el inicio del expediente de expulsión, lo que puede

deberse a una falta de interés, al desconocimiento de lo que está ocurriendo, o a una mala actuación del letrado que las atiende. También se ha observado que lograr la suspensión de la expulsión a través una medida cautelarísima -una vez que la expulsión es inminente y la persona está detenida en el CIE o en los calabozos- puede ser complicado fundamentalmente por tres motivos: la falta de contacto del migrante con su abogado, la falta de claridad acerca de dónde se debe acudir a solicitar esa medida, y las dificultades para saber cuándo está previsto que salga el vuelo (algo que muchos jueces consideran imprescindible para conceder esta medida). Dada la dificultad para obtener esta medida cautelar de suspensión de la orden de expulsión, la cuestión que mayor preocupación despierta es la falta de mecanismos que garanticen que la persona que va a ser expulsada se encuentra en las mismas circunstancias en las que se encontraba cuando fue decretada su expulsión. Hay que tener en cuenta que muchas veces puede transcurrir mucho tiempo desde que se dicta el decreto hasta que la expulsión se materializa, y los motivos por los que se decretó la expulsión pueden haber cambiado, desaconsejando que se lleve a cabo la expulsión.

A través de este trabajo se han podido identificar también las dos estrategias fundamentales que ponen en marcha los propios migrantes para dificultar su propia expulsión: por un lado, ocultan su identidad y documentación identificativa. Por otro lado, oponer resistencia a la hora de ser embarcados en vuelos comerciales, para tratar de que los pilotos se nieguen a transportarlos. La primera estrategia es considerablemente efectiva, pero los policías también ponen en marcha sus propias estrategias para tratar de identificar y documentar a los migrantes, generalmente con la ayuda de los consulados o embajadas de sus países de origen. Aun así, hay muchas ocasiones en las que los países de origen se niegan a colaborar en la expulsión de sus propios ciudadanos. Este factor es el que más influye en las diferencias por nacionalidades que presenta la brecha: los ciudadanos de aquellos países que más facilitan la repatriación son los que presentan menores desequilibrios entre expulsiones incoadas y materializadas. El caso más llamativo es Marruecos, donde a la estrecha colaboración entre gobiernos también se suman las facilidades de la cercanía geográfica.

La segunda estrategia suele ser efectiva para retrasar la expulsión, pero no para evitarla completamente, ya que el embarque de las personas se puede intentar una y otra vez en sucesivos vuelos (salvo que esa persona no se encuentre detenida en el CIE o su plazo de internamiento esté próximo a agotarse). No obstante, para hacer frente a este tipo de estrategias se están fomentando también los vuelos de repatriación en los que viajan solamente personas expulsadas (de una o varias nacionalidades) con policías, donde resulta casi imposible para los migrantes ejercer una resistencia que frustre su expulsión.

### ***Quiénes son expulsados y quiénes permanecen***

Hay cuatro características o circunstancias del migrante que inciden de manera decisiva en sus posibilidades de permanecer o su probabilidad de ser expulsado: la posesión de antecedentes penales o policiales, la documentación de la que dispone, el país del que es ciudadano y su nivel de “arraigo” en España.

La forma en la que estos factores intervienen a lo largo del proceso de expulsión es, sin embargo, considerablemente compleja. Por un lado, algunos de estos elementos no son completamente objetivos, es decir, que no siempre hay acuerdo sobre si la persona cumple o no cumple cierto requisito. Esto es evidente en el caso del arraigo, pero los antecedentes y la documentación también pueden ser discutibles y son, de hecho, discutidos. Llevando el argumento hasta su extremo, incluso el país de origen puede ser motivo de disputa si la persona procede de una zona dónde las fronteras han estado en movimiento.

Por otro lado, estos diferentes aspectos no se consideran de manera aislada sino que se combinan de muy diferentes maneras en cada persona, algunos de ellos inclinando la balanza hacia la expulsión y otros hacia la permanencia. Esto hace que las decisiones que toman los encargados de implementar la expulsión sean más bien ponderaciones entre componentes enfrentados, y que las estrategias que ponen en marcha diferentes actores (incluidos los propios migrantes) traten de hacer predominar algunos elementos sobre otros.

Por último, algunos de estos factores no orientan a la persona de una manera clara e invariable hacia la expulsión o la no-expulsión, sino que su influencia puede alterarse y llegar a cambiar de signo a lo largo de las diferentes fases del proceso. Esto ocurre fundamentalmente con la documentación identificativa de la que dispone el migrante: si éste se encuentra identificado al ser detectado por la policía por primera vez y, sobre todo, en el momento en que la Delegación de Gobierno decide sobre su decreto, ello puede inclinar la balanza decisivamente hacia la no expulsión. No obstante, en el momento en que la persona ya tiene una orden de expulsión en firme, el hecho de estar documentado o haberlo estado durante las fases anteriores del proceso facilita drásticamente su expulsión.

Como ya se ha dicho, resulta complicado alcanzar conclusiones generales en relación con estas cuestiones, ya que sólo contemplando minuciosamente el proceso en su totalidad es posible llegar a comprender la influencia que tienen diferentes circunstancias en según qué personas y dependiendo de qué momento. A pesar de ello, en un intento de síntesis, podría afirmarse lo siguiente:

Las personas que no llegan a ser expulsadas son, por un lado, aquellas a las que el estado *no quiere* expulsar - tienen un arraigo fuerte en el país, están documentadas y carecen de antecedentes de gravedad- y, por otro lado, aquellas a las que el estado *no puede* expulsar –no pueden ser repatriadas a su país de origen por diferentes razones: no se sabe de dónde son, su país no las documenta o directamente no las admite, las circunstancias de la persona o del país impiden la repatriación, etc.

A la inversa, las personas a las que se expulsa son aquellas con las que el Estado pone un mayor interés –personas que han delinquido o carecen de lazos sociales- o su expulsión presenta más facilidades – generalmente porque son originarias de países que mantienen una estrecha colaboración con España y facilitan la repatriación de sus ciudadanos. Cabe señalar, además, que la expulsión de personas que han delinquido también presenta más facilidades que la expulsión de personas sin antecedentes en la medida en que la opinión pública tiende a ver aquellas más justificables, de ahí que el estado esté empleando la estrategia de criminalizar que ya fue expuesta anteriormente.

### ***Valorando la pertenencia***

Diferentes visiones acerca de la “integración” o “pertenencia” de determinados inmigrantes a la sociedad han podido observarse entre los actores que intervienen a lo largo de todo el proceso de expulsión, desde los policías a los miembros de los consulados, pasando por los jueces y los abogados. A su vez, se ha visto cómo estas visiones condicionan actuaciones y decisiones en torno a la identificación, detención y expulsión de las personas.

Tal vez lo que mejor refleja esta disparidad sean las diferentes formas de entender el concepto de “arraigo” que han aparecido durante la investigación. Precisamente, este término amplio e indefinido hace referencia a los lazos que los migrantes han establecido con la sociedad de destino, a su “formar parte” y su “participar”. En definitiva: a su pertenencia. La mayoría de los actores consideran fundamental el arraigo a la hora de decidir el destino de una persona que se encuentra dentro del proceso de expulsión y, sin embargo, no todos ellos lo interpretan de la misma manera. Que una persona se encuentre trabajando en situación irregular ¿es una señal de que está arraigada? ¿Qué una persona se mude de casa a menudo ¿demuestra que carece de arraigo? Las respuestas a estas y otras preguntas similares que se han encontrado durante la investigación han variado mucho dependiendo de si el que hablaba era un juez, un policía o un abogado, e incluso entre personas que ocupaban un mismo puesto. En ocasiones, estas respuestas reflejan una visión normativa de la pertenencia, dónde lo que se valora es el hecho de que la persona lleve una vida “normal” de acuerdo a los estándares de la sociedad receptora.

## ***Reflexiones finales***

Este trabajo ha corroborado lo que otras investigaciones ya habían adelantado: que las expulsiones son una herramienta que requiere de un esfuerzo organizativo y económico enorme, que a su vez resulta muy poco efectivo en términos de lucha contra la inmigración irregular. Por otra parte, las consecuencias que esta medida tiene en la vida de las personas son mucho más dramáticas de lo que, en definitiva, lo es la presencia de inmigrantes en situación irregular en las sociedades democráticas. Varios autores han señalado la necesidad de convivir con la inmigración irregular de una manera más calmada y civilizada (Arango, 2014), y de aprender a caminar por la cuerda floja que transcurre entre la represión excesiva y la tolerancia poco razonable. Ello pasa, sin duda, por repensar el papel que las expulsiones deben jugar en la política migratoria de los estados.

En España no ha habido suficiente reflexión en torno a las principales cuestiones que rodean a la expulsión (Treyger, 2014): ¿Cuántas personas deben ser expulsadas? ¿Qué personas, o qué tipo de personas deben ser expulsadas? ¿Quién debe decidir la cuestión de a cuántos y a quiénes expulsar? Para que este debate pueda ser abordado con seriedad es necesario, por un lado, promover una mayor transparencia por parte de los gobiernos en el uso de esta medida y, por otro lado, contar con un mayor número de investigaciones que analicen en profundidad sus diferentes facetas.

Esta tesis ha querido contribuir con este segundo aspecto, mediante un primer acercamiento al estudio de la implementación del proceso de expulsión. Como suele ocurrir con los trabajos que exploran una realidad poco conocida, son muchas las posibilidades que abre para futuros acercamientos al fenómeno. Concretamente, cabe destacar la necesidad de profundizar en la experiencia de los propios migrantes dentro del proceso de expulsión, y en las posibles diferencias que existen entre unos y otras dependiendo de su nacionalidad o su género. Asimismo, sería interesante poder comparar el caso de España con la implementación de las expulsiones en otros países.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, L. (2014, May 6). Bruselas aprueba que colombianos y peruanos entren sin visado en la UE. *El País*. Bruselas.
- Adler, P. A., & Adler, P. (2001). The Reluctant Respondent. In *Handbook of interview Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Agencias. (2008, January 5). Cae en picado la devolución de inmigrantes desde La Jonquera. *El País*. Girona.
- Aguilar, L. F. (2007). Estudio Introductorio. In L. F. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 15–92). Mexico: Porrúa.
- Aja, E. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. In E. Aja & J. Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp. 17–44). Barcelona: CIDOB.
- Aja, E. (2010). La reforma de la ley de extranjería. In E. Aja, J. Arango, & J. Oliver (Eds.), *La inmigración en tiempos de crisis: anuario de la inmigración en España (edición 2009)*. Barcelona: CIDOB.
- Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia* (edición). Alianza editorial.
- Aja, E., Arango, J., & Oliver, J. (2013). Crisis, mercado de trabajo y cambiantes tendencias migratorias. In E. Aja, J. Arango, & J. Oliver (Eds.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de Inmigración en España (edición 2012)* (pp. 11–23). Barcelona: CIDOB.
- Alscher, S. (2005). *Knocking at the Doors of “Fortress Europe”: Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland* (Working Paper No. 126). University of California, San Diego: The Center for Comparative Immigration Studies.
- Amnesty International. (2011). *Stop racism, not people: Racial profiling and immigration control in Spain* (No. EUR 41/011/2011). United Kingdom: Amnesty International.
- Anderson, B. (2013). *Us and them? The dangerous politics of immigration control*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, B., Gibney, M. J., & Paoletti, E. (2011). Citizenship, deportation and the boundaries of belonging. *Citizenship Studies*, 15(5), 547–563.
- Andreas, P. (2000). *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Angrosino, M. (2007). *Doing Ethnographic and Observational Research*. London: SAGE.



- APDHA. (2008). *Centros de Retención e Internamiento en España*. Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía.
- APDHA. (2014). *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2014*. Sevilla: Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía.
- Arango, J. (2000). Becoming a country of immigration at the end of the twentieth century: the case of Spain. In R. King, G. Lazaridis, & C. G. Tsardanidēs (Eds.), *Eldorado Or Fortress?: Migration in Southern Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Arango, J. (2005a). Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración. *Arbor. Ciencia, Pensamiento Y Cultura*, 713, 17–25.
- Arango, J. (2005b). La inmigración en España: demografía, sociología y economía. In R. del Aguila (Ed.), *Inmigración: un desafío para España* (pp. 247–273). Madrid: Pablo Iglesias.
- Arango, J. (2014). Contemporary Anxiety Towards Irregular Migration. In B. Anderson & M. Keith (Eds.), *Migration: A COMPAS Anthology*. Oxford: COMPAS.
- Arango, J., & Finotelli, C. (2009a). Past and future challenges of a Southern European migration regime: the Spanish case. *IDEA Working Papers*, 8.
- Arango, J., & Finotelli, C. (2009b). Spain. In M. Baldwin-Edwards & A. Kraler (Eds.), *REGINE - Regularisations in Europe* (pp. 443–457). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Arango, J., & Jachimowitz, M. (2005). *Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach* (Migration Information Source). Migration Policy Institute.
- Arango, J., Moya, D., & Oliver, J. (2014). 2013: ¿Un año de transición? In J. Arango, Moya Malapeira, & J. Oliver (Eds.), *Inmigración y Emigración: mitos y realidades* (pp. 11–24). Barcelona: CIDOB.
- Arrazola, M., de Hevia, J., Mauleón, I., & Sanchez, R. (2011). Estimación del volumen de economía sumergida en España. *Cuadernos de Información Económica*, 220, 81–87.
- Asín, A. (2008). Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 10, 165–188.
- Aysa-Lastra, M., & Cachón, L. (2012). Latino Immigrant Employment During the Great Recession: A comparison of the United States and Spain. *Norteamérica*, 7(2), 7–42.
- Bader, V. (1995). Citizenship and Exclusion: Radical Democracy, Community, and Justice. Or, What is Wrong with Communitarianism? *Political Theory*, 23(2), 211–246.
- Baldwin-Edwards, M. (1997). The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 35(4), 497–519.

- Baldwin-Edwards, M. (1999). Where Free Markets reign: Aliens in the Twilight Zone. In M. Baldwin-Edwards & J. Arango (Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (pp. 1–15). Oxon/New York: Frank Cass.
- Baldwin-Edwards, M. (2008). Towards a Theory of Illegal Migration: historical and structural components. *Third World Quarterly*, 29(7), 1449–1459.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Bauböck, R. (1994). Changing the boundaries of citizenship: the inclusion of immigrants in democratic polities. In R. Bauböck (Ed.), *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.
- Bauböck, R. (2006). Citizenship and migration: concepts and controversies. In R. Bauböck (Ed.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Belgrano, M. (2014, March 27). Nuevo Reglamento de los CIE, una oportunidad Perdida. *Consejo General de La Abogacía Española*. Retrieved from <http://www.abogacia.es/2014/03/27/nuevo-reglamento-de-los-cie-una-oportunidad-perdida/>
- Bhabha, J. (1998). “Get Back to Where You Once Belonged”: Identity, Citizenship, and Exclusion in Europe. *Human Rights Quarterly*, 20(3), 592–627.
- Bloch, A., & Schuster, L. (2005). At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 491–512.
- Bloemraad, I. (2000). Citizenship and immigration: A current review. *Journal of International Migration and Integration / Revue de L'integration et de La Migration Internationale*, 1(1), 9–37.
- Bloemraad, I., Korteweg, A., & Yurdakul, G. (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 153–179.
- Bloom, T., & Risse, V. (2014). Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified. *Ethics & Global Politics*, 7(2), 65–82.
- Boer, M. d., & Corrado, L. (1999). For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU. *European Journal of Migration and Law*, 1(4), 397–418.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1999). (Iniciativa 184/030289 No. Serie D -Num. 496) (pp. 351–352). Congreso de los Diputados.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2005). (Iniciativa 184/011797 No. Serie D - Num. 137) (pp. 73–74). Congreso de los Diputados.

- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2009). (Iniciativa 184/053523 No. Serie D - Num. 248) (pp. 1496–1497). Congreso de los Diputados.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2013). (Iniciativa 184/013841 No. Serie D - Num. 250) (pp. 372–379). Congreso de los Diputados.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2014). (Iniciativa 184/054816 No. Serie D - Num. 542) (pp. 133–134). Congreso de los Diputados.
- Bosniak, L. (2000). Citizenship Denationalized (The State of Citizenship Symposium). *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7(2), 447–509.
- Bosniak, L. (2006). *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. New Jersey: Princeton University Press.
- Boswell, C. (2003). The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 79(3), 619–638.
- Boswell, C. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*, 41(1), 75–100.
- Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos. (2011). *Controles de Identidad Racistas en Madrid* (No. 2010/2011).
- Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos. (2012). *Cuando la vulneración de derechos se normaliza: controles de identidad racistas en Madrid* (No. 2011/2012).
- Brochmann, G. (1999). In *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. London: Bloomsbury Academic.
- Brochmann, G., & Hammar, T. (Eds.). (1999). *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. London: Bloomsbury Academic.
- Broeders, D. (2009). *Breaking Down Anonymity: Digital Surveillance of Irregular Migrants in Germany and the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brubaker, R. (1989a). Introduction. In R. Brubaker (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* (pp. 1–27). Lanham: University Press of America.
- Brubaker, R. (1989b). Membership without citizenship: the economic and social rights of noncitizens. In R. Brubaker (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. USA: Harvard University Press.
- Bruquetas, M. del M. (2012). *Mind the gap! Policies and practices of educational reception in Rotterdam and Barcelona*. University of Amsterdam.
- Cachón, L. (2009). *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.

- Calavita, K. (1992). *Inside the state: the bracero program, immigration, and the I.N.S.* Routledge.
- Calavita, K. (2003). A 'Reserve Army of Delinquents' The Criminalization and Economic Punishment of Immigrants in Spain. *Punishment & Society*, 5(4), 399–413.
- Campaña Estatal por el cierre de los CIE. (2014). *Paremos los vuelos: Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa*. Oviedo: Cambalache. Retrieved from [http://www.localcambalache.org/libros/comentarios\\_libros/paremos\\_los\\_vuelos.htm](http://www.localcambalache.org/libros/comentarios_libros/paremos_los_vuelos.htm)
- Campaña por el cierre de los CIE. (2013). *¿Cuál es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento: el caso de Zapadores*. Campaña por el cierre de los CIE. Retrieved from <https://ciesno.wordpress.com/2013/03/21/cual-es-el-delito-informe-de-la-campana-por-el-cierre-de-los-centros-de-internamiento-de-extranjeros-caso-zapadores/>
- Cañas, G. (2003, March 12). La Eurocámara ratifica la exigencia de visado para los ciudadanos de Ecuador. *El País*. Bruselas.
- Carens, J. H. (2005, June 1). On Belonging. *Boston Review*. Retrieved from <http://www.bostonreview.net/carens-on-belonging>
- Carling, J., & Hernández-Carretero, M. (2011). Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa. *The British Journal of Politics & International Relations*, 13(1), 42–58.
- Casey, J. (1998). Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora. In J. Subirats & R. Gomà (Eds.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (pp. 317–340). Madrid: Ariel.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205–227.
- CEAR. (2009). *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España* (Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS).
- Cebolla, H., & González, A. (2008). *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cembrero, I. (1992, February 8). Perú impone unilateralmente el visado a los españoles. *El País*. Madrid.
- CERD (UN Comitee on the Elimination of Racial Discrimination). (2005). *Report of the Comitee on the Elimination of Racial Discrimination* (General Assembly Official Records. Sixtieth session No. 18 (A/60/18)). New York: United Nations.
- CERD (UN Comitee on the Elimination of Racial Discrimination). (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. España*. (78º periodo de sesiones No. CERD/C/ESP/CO/18-20). Naciones Unidas.

- Chauvin, S., & Garcés-Mascareñas, B. (2012). Beyond Informal Citizenship: The New Moral Economy of Migrant Illegality. *International Political Sociology*, 6(3), 241–259.
- Cholewinski, R. (2004). European Union Policy on Irregular Migration: Human Rights Lost? In *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Edited by Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak. The Netherlands: Brill / Nijhoff.
- Clandestino Research Project. (2009). *Size and development of irregular migration to the EU* (Comparative Policy Brief-Size of Irregular Migration).
- Cohen, R. (1997). Shaping the Nation, Excluding the Other: The Deportation of Migrants From Britain. In J. Lucassen & L. Lucassen (Eds.), *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*. International and comparative social history (pp. 351–373). bern, Switzerland: Peter Lang.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2009). *Comunicación Nº 1493/2006 (CCPR/C/96/D/1493/2006)*.
- Comitee of Ministers. (2013). *Resolution CM/ ResCMN (2013)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg: Council of Europe.
- Consejo de Derechos Humanos. (2013). *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere* (No. A/HRC/23/56/Add.2). Geneva: Naciones Unidas.
- Cornelius, W. A. (2004). Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor importer. In W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin, & J. F. Hollifield (Eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective. Second Edition* (Vol. second edition, pp. 387–436). California: Stanford University Press.
- Cornelius, W. A. (2005). Controlling “Unwanted” Immigration: Lessons from the United States, 1993–2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775–794.
- Cornelius, W. A., Martin, P. L., & Hollifield, J. F. (1994). Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control. In W. A. Cornelius, P. L. Martin, & J. F. Hollifield (Eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective* (pp. 3–41). California: Stanford University Press.
- Cornelius, W. A., & Tsuda, T. (2004). Controlling Immigration: The limits of Government Intervention. In W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin, & J. F. Hollifield (Eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective. Second Edition*. California: Stanford University Press.
- Coutin, S. B. (2003a). *Legalizing Moves: Salvadoran Immigrants Struggle for U.S. Residency*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Coutin, S. B. (2003b). Suspension of Deportation Hearings and Measures of “Americanness.” *The Journal of Latin American Anthropology*, 8(2), 58–95.
- Coutin, S. B. (2005). Law on the Ground: Jurisdiction, Affiliation, and Transnational Law-Making within Unauthorized Migration from El Salvador to the United States. *Wayne Law Review*, 51, 1147.
- Coutin, S. B. (2010). Legal exclusion and dislocated subjectivities. The deportation of Salvadoran youth from the United States. In V. Squire (Ed.), *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity* (pp. 169–183). Oxon/New York: Routledge.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Plano, V. L. C., & Morales, A. (2007). Qualitative Research Designs Selection and Implementation. *The Counseling Psychologist*, 35(2), 236–264.
- Cvajner, M., & Sciortino, G. (2010a). A tale of networks and policies: prolegomena to an analysis of irregular migration careers and their developmental paths. *Population, Space and Place*, 16(3), 213–225.
- Cvajner, M., & Sciortino, G. (2010b). Theorizing Irregular Migration: The Control of Spatial Mobility in Differentiated Societies. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 389–404.
- Defensor del Pueblo. (2010). *Informe anual 2010 del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2011a). *Informe anual 2011 del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2011b). *Informe Anual a las Cortes Generales año 2010*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2012a). *Informe anual 2011 y Debates en las Cortes Generales*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2012b). *Informe anual 2012 del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2013). *Informe anual 2013 del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2014). *Informe Anual a las Cortes Generales 2013*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447.
- De Genova, N. P. (2004). The Legal Production of Mexican/Migrant “Illegality.” *Latino Studies*, 2, 160–185.

- De Genova, N. P. (2007). The Production of Culprits: From Deportability to Detainability in the Aftermath of "Homeland Security." *Citizenship Studies*, 11(5), 421–448. <http://doi.org/10.1080/13621020701605735>
- De Genova, N., & Peutz, N. (2010). Introduction. In N. De Genova & N. Peutz (Eds.), *The deportation regime: sovereignty, space and the freedom of movement* (pp. 1–29). Durham & London: Duke University Press.
- Delgado, J. (1993, March 3). España exigirá visado a los dominicanos dentro de seis meses. *El País*. Madrid.
- Denzin, N. K. (1970). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Transaction Publishers.
- Düvell, F. (2005). Irregular Migration. A global, historical and economic perspective. In F. Düvell (Ed.), *Illegal Immigration in Europe* (pp. 14–39). New York: Palgrave.
- Echeverría, G. (2014). De la "producción institucional de la irregularidad" a la "irregularidad sobrevenida": diez años de políticas migratorias en España". In M. Fernández (Ed.), *Negociaciones identitarias de la población inmigrante*. Common Ground Publisher.
- Eckstein, H. (2009). Case study and theory in political science. In *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*. London: SAGE.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance). (2007). *ECRI General Policy Recommendation nº 11. On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing. Adopted on 29 June 2007*. Strasbourg: Council of Europe.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance). (2011). *Cuarto informe sobre España*. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs - Council of Europe.
- Ellermann, A. (2006). Street-level democracy: How immigration bureaucrats manage public opposition. *West European Politics*, 29(2), 293–309.
- Ellermann, A. (2008). The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation. *Government and Opposition*, 43(2), 168–189.
- Ellermann, A. (2009). *States Against Migrants: Deportation in Germany and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Ellermann, A. (2010). Undocumented Migrants and Resistance in the Liberal State. *Politics & Society*, 38(3), 408–429.
- Elliott, J. (2005). *Using Narrative in Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. London: SAGE.
- El País. (2001, March 23). La abstención del Gobierno permitió la inclusión de Colombia en la "lista negra." *El País*. Bruselas.
- El País. (2015, January 27). El Supremo anula cuatro artículos de la norma de Centros de Internamiento.

- EMN. (2011). *Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular: España*. Madrid: EMN: Red Europea de Migraciones.
- EMN. (2012). *Annual Report on Migration and asylum policy: Spain 2012*. Madrid: EMN: Red Europea de Migraciones.
- ENAR (European Network Against Racism). (2009). *Ethnic Profiling* (Fact Sheet 40). Brussels: European Network Against racism.
- Engbersen, G. (2001). The unanticipated consequences of panopticon Europe. In V. Guiraudon & C. Joppke (Eds.), *Controlling a New Migration World* (pp. 222–245). London and New York: Routledge.
- Engbersen, G., & Broeders, D. (2009). The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants. *West European Politics*, 32(5), 867–885.
- Europa Press. (2009, February 15). Un documento interno ordena a policías de Madrid detener a un cupo semanal de extranjeros “sin papeles.” *Público.es*.
- Fekete, L. (2005). The deportation machine: Europe, asylum and human rights. *Race & Class*, 47(1), 64–78.
- Ferrocarril Clandestino. (2010). *Informe de Investigación sobre Controles, Identificaciones y Detenciones*. Madrid: [www.transfronterizo.net](http://www.transfronterizo.net).
- Ferrocarril Clandestino, Médicos Mundo Madrid, & Sos Racismo. (2009). *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE): Para quien quiera oír* (Creative commons).
- Finotelli, C. (2012). Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Spain. *Fieri Working Papers*.
- Finotelli, C., & Sciortino, G. (2013). Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(1), 80–101.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 106(4), 33–62.
- Fontana, A., & Frey, J. H. (2003). The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. In *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2009). *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*. Viena: European Union Agency for Fundamental Rights.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2010a). *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report 04. Police Stops and Minorities*. Viena: European Union Agency for Fundamental Rights.



- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). (2010b). *Police stops and minorities: understanding and preventing discriminatory ethnic profiling* (Factsheet). Viena: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Gabás. (2014, September 8). Sin miramientos. *El Periódico de Aragón*.
- Garcés-Mascareñas, B. (2012). *Labour Migration in Malaysia and Spain: Markets, Citizenship and Rights*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- García Añón, J., Bradford, B., García Sáez, J. A., Gascón Cuenca, A., & Llorente Ferreres, A. (2013). *Identificación Policial por Perfil Étnico en España. Informe sobre las experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ghosh, B. (1998). *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. The Hague: Kluwer Law International.
- Gibney, M. J. (2008). Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom. *Government and Opposition*, 43(2), 146–167.
- Gibney, M. J. (2011). The Rights of Non-citizens to Membership. In *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted* (pp. 41–68). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibney, M. J., & Hansen, R. (2003). *Deportation and the Liberal State: the Forcible Return of Asylum Seekers and Unlawful Migrants in Canada, Germany and the United Kingdom* (Working Paper No. 77). Geneva: Evaluation and Policy Analysis Unit - United Nations High Commissioner for Refugees.
- Godenau, D., & López Sala, A. (2013). Disuasión migratoria multinivel en la gestión de la frontera Marítima Española. Presented at the 10th Annual IMISCOE Conference, Malmö (Sweden).
- González-Enríquez, C. (2009a). *Country Report: Spain*. European Commission.
- González-Enríquez, C. (2009b). *Inmigración: Balance de una década y propuestas para un nuevo periodo* (Informes Elcano No. 12). Madrid: Real Instituto Elcano.
- González-Enríquez, C. (2009c). Spain, the Cheap Model. *European Journal of Migration and Law*, 11(2), 139–157.
- Gravelle, M., Ellermann, A., & Dauvergne, C. (2013). Studying Migration Governance from the Bottom-Up. In *The Social, Political and Historical Contours of Deportation* (pp. 59–77). New York: Springer.
- Guild, E., & Bigo, D. (2005). Policing at a distance: Schengen visa policies. In *Controlling frontiers. Free Movement Into and Within Europe* (pp. 233–263). Hants/Burlington: Ashgate.
- Guiraudon, V. (1998). Citizenship rights for non-citizens: France, Germany, and the Netherlands. In C. Joppke (Ed.), *Challenge to the nation-state: Immigration in*

- Western Europe and the United States* (pp. 272–318). New York: Oxford University Press.
- Guiraudon, V. (2000). The Marshallian triptych re-ordered: the role of courts and bureaucracies in furthering migrant social rights. In M. Bommers & A. Geddes (Eds.), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* (pp. 72–89). Oxon/New York: Routledge.
- Guiraudon, V. (2006). Enlisting Third Parties in Border Control: a Comparative Study of its Causes and Consequences. In *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World. Editado por Marina Caparini y Otwin Marenin*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Guiraudon, V., & Joppke, C. (2003). *Controlling a New Migration World*. Routledge.
- Guiraudon, V., & Lahav, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33(2), 163–195.
- Hammar, T. (1989). State, nation and dual citizenship. In *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America.
- Hammar, T. (1990a). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Ashgate.
- Hammar, T. (1990b). The Civil Rights of Aliens. In *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Hammar, T. (1994). Legal Time of Residence and the Status of Immigrants. In *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.
- Hansen, R. (2009). The poverty of postnationalism: citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society*, 38(1), 1–24.
- Hanson, G. H. (2007). *The Economic Logic of Illegal Immigration*. New York: Council of Foreign Relations.
- Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Harvard University Press.
- Hollifield, J. F. (1999). Ideas, institutions, and civil society: on the limits of immigration control in liberal democracies. *Center for German and European Studies, University of California*.
- Hollifield, J. F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38(3), 885–912.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (1995). *The Active Interview*. SAGE Publications.
- Huntoon, L. (1998). Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy. *International Migration Review*, 32(2), 423–450.

- Ilies, M. (2009). *Irregular Immigration Policy in the European Community: Action at all Stages of the Irregular Migration Flow (WP)* (Working Paper No. 38/2009). Madrid: Real Instituto Elcano.
- INE. (1991). *Anuario estadístico de España 1991*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2001). *Anuario estadístico de España 2001*. Instituto Nacional de Estadística.
- Inmigrapenal (Grupo Inmigración y Sistema Penal). (2009). *El internamiento de extranjeros en el proyecto de Ley Orgánica de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Propuestas y razones para su modificación*. Inmigrapenal.
- Inmigrapenal (Grupo Inmigración y Sistema Penal). (2010a). *Contenido de la queja presentada ante el Ministerio del Interior (y al Defensor del Pueblo)* (Dossier de Prensa).
- Inmigrapenal (Grupo Inmigración y Sistema Penal). (2010b). *Controles de Identidad y Detención de Inmigrantes. Prácticas Ilegales*. Grupo Inmigración y Sistema Penal.
- Izquierdo, A. (1996). *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*. Madrid: Trotta.
- Izquierdo, A. (2001). Epílogo: La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España. In *¿Perdiendo el control?*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Izquierdo, A. (2011). Del sueldo al arraigo: la tarea de la política inmigratoria tras la crisis. In E. Aja, J. Arango, & J. Oliver (Eds.), *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España (edición 2010)* (pp. 262–274). Barcelona: CIDOB.
- Izquierdo, A. (2012). La política de regularizaciones masivas y su función en el modelo migratorio español. In *Políticas de control migratorio: estudio comparado de España y Estados Unidos. Editado por Antonio Izquierdo y Wayne A. Cornelius*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Jacobson, D. (1996). *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., & de Lucas Martín, F. J. (2012). Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica. *Documentos CIDOB Migraciones*, 26.
- Jileva, E. (2002). Visa and free movement of labour: The uneven imposition of the EU acquis on the accession states. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4), 683–700.
- Johnson, J. M. J. (2001). In-Depth Interviewing. In *Handbook of interview Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Joppke, C. (Ed.). (1998a). *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.

- Joppke, C. (1998b). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50(2), 266–293.
- Joppke, C. (2001). The Legal-domestic Sources of Immigrant Rights The United States, Germany, and the European Union. *Comparative Political Studies*, 34(4), 339–366.
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Jordan, B., & Düvell, F. (2002). *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kanstroom, D. (2008). *Deportation Nation: Outsiders in American History*. Cambridge & London: Harvard University Press.
- Karaboytcheva, M. K. (2006). Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después. *Documentos de Trabajo - Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales Y Estratégicos*, 15.
- Kosic, A., & Triandafyllidou, A. (2004). Albanian and Polish Migration to Italy: The Micro-Processes of Policy, Implementation and Immigrant Survival Strategies1. *International Migration Review*, 38(4), 1413–1446.
- Kretsedemas, P., & Brotherton, D. (2008). Open Markets, Militarized Borders? Immigration Enforcement Today. In D. Brotherton & P. Kretsedemas (Eds.), *Keeping Out the Other: A Critical Introduction to Immigration Enforcement Today* (pp. 1–25). New York: Columbia University Press.
- Kvale, S. (2008). *Doing Interviews*. SAGE.
- Lahav, G., & Guiraudon, V. (2006). Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes. *West European Politics*, 29(2), 201–223.
- Layton-Henry, Z. (1990). Citizenship or Denizenship for Migrant Workers? In *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe* (pp. 186–195). London: Sage.
- Leerkes, A., & Broeders, D. (2010). A Case of Mixed Motives?: Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention. *British Journal of Criminology*, 50(5), 830–850.
- Lee, R. M., & Renzetti, C. M. (1990). The problems of researching sensitive topics: an overview and introduction. *The American Behavioral Scientist*, 33(5), 510–528.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- López Sala, A. (2007). Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: El caso del archipiélago canario. In E. Aja & J. Arango (Eds.), *La inmigración en*

- España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)* (pp. 226–244). Barcelona: CIDOB.
- López Sala, A. (2009). El control de los flujos migratorios y la gestión política de las fronteras en España. In R. Zapata-Barrero (Ed.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp. 31–49). Barcelona: Ariel.
- López Sala, A. (2013). Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008–2011). *Migraciones Internacionales*, 7(2), 39–69.
- Mandria, B., Pérez, P., & López, B. (1996). Visados y presión migratoria. In *Atlas de la inmigración magrebí en España 1996*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid/Ministerio de Asuntos Sociales.
- Manzanedo, C. (2014, March 19). Luces y sombras del nuevo reglamento de los CIE. *El País Blogs - 3500 Millones*. Retrieved from <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2014/03/luces-y-sombras-del-reglamento-cie.html>
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2006). *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press.
- Martin. (2014, March 19). Ser mujer en los Centros de Internamiento de Extranjeros. *Diagonal*.
- Martínez Escamilla, M. (2013). *Mujeres en el CIE: Género, inmigración e internamiento* (Informe Técnico). Donostia: Tercera prensa - Hirugarren Prentsa S.L.
- Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomás, J. M., Segovia Bernabé, J. L., Díez Ripollés, J. L., García España, E., & et al. (2015). “*Rechazos en frontera*”: ¿*Frontera sin derechos*? (Informe Jurídico). IUSMIGRANTE.
- Massey, D. S. (1999). International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State. *Population and Development Review*, 25(2), 303–322.
- Mateos Peñalver, E. (2013). *Informe técnico del proyecto IRREMIG: Encuesta a inmigrantes y estudio cualitativo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- McDowell, M. G., & Wonders, N. A. (2009). Keeping Migrants in Their Place: Technologies of Control and Racialized Public Space in Arizona. *Social Justice*, 36(2 (116)), 54–72.
- McNevin, A. (2011). *Contesting Citizenship: Irregular Migrants and New Frontiers of the Political*. New York: Columbia University Press.
- Merino, A. (2001). *La inmigración peruana a España: motivos, momentos y formas de ingreso en los noventa*. Universidad Pontificia de Comillas: Instituto Universitario de Estudio sobre migraciones.

- Miralles Sangro, P.-P. (2012). Democracia, derechos humanos y constitución exigen el cierre inmediato de los centros de internamiento de extranjeros (CIES). *Revista de Derecho UNED*, 10, 731–742.
- Moreno Fuentes, F. J. (2005a). Evolution of Spanish immigration policies and their impact on North African migration to Spain. *HAGAR. Studies in Culture, Polity and Identities*, 6(1), 119–145.
- Moreno Fuentes, F. J. (2005b). *The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the “emerging” of the Spanish underground economy* (Working Paper 05-06). Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Morris, L. (2002). *Managing migration: Civic stratification and migrants’ rights*. London: Routledge.
- Moya, D. (2010). ¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria. *Revista Catalana de Dret Públic*, 40.
- Nethery, A. (2012). Partialism, Executive Control, and the Deportation of Permanent Residents from Australia. *Population, Space and Place*, 18, 729–740.
- Ngai, M. M. (2004). *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Noll, G. (1999). Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return. *International Migration*, 37(1), 267–288.
- Oliver, J. (2007). Inmigración y mercado de trabajo en 2006: razones de la acentuación del choque inmigratorio. In E. Aja & J. Arango (Eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*. Barcelona: CIDOB.
- Oliver, J. (2009). Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el último impulso de la década prodigiosa. In E. Aja, J. Arango, & J. Oliver (Eds.), *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España (edición 2008)*. Barcelona: CIDOB.
- Oliver, J. (2014). Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional. In J. Arango, D. Moya, & J. Oliver (Eds.), *Inmigración y Emigración: mitos y realidades* (pp. 26–59). Barcelona: CIDOB.
- Open Society Institute. (2009a). *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Institute. (2009b). *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*. New York: Open Society Institute.

- Orgaz, C. (2014, March 28). Cuatro claves del reglamento CIE. *Diagonal*. Retrieved from <https://www.diagonalperiodico.net/global/22338-cuatro-claves-del-reglamento-cie.html>
- Outhwaite, W., & Turner, S. (2007). *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*. London: SAGE.
- Parella, S., & Petroff, A. (2014). Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis. In J. Arango, D. Moya, & J. Oliver (Eds.), *Inmigración y Emigración: mitos y realidades* (pp. 61–88). Barcelona: CIDOB. Retrieved from [http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario\\_de\\_la\\_inmigracion\\_en\\_espana/inmigracion\\_y\\_emigracion\\_mitos\\_y\\_realidades\\_anuario\\_de\\_inmigracion\\_en\\_espana\\_edicion\\_2014](http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espana/inmigracion_y_emigracion_mitos_y_realidades_anuario_de_inmigracion_en_espana_edicion_2014)
- Passel, Jeffrey, S., & D’Vera, C. (2011). *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.
- Peutz, N. (2006). Embarking on an Anthropology of Removal. *Current Anthropology*, 47(2), 217–241.
- Pinyol, G. (2009). La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria? In R. Zapata-Barrero (Ed.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp. 267–288). Barcelona: Ariel.
- Popper, K. (1959). *The logic of scientific discovery*. New York: Basic Books.
- Portes, A. (1978). Introduction: Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration. *International Migration Review*, 12(4), 469–484.
- Portes, A. (1997). Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities. *International Migration Review*, 31(4), 799–825.
- Pratt, A. (2005). *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It’s Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. California: University of California Press.
- Pueblos Unidos. (2011). *Miradas tras las rejas: Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011*. Madrid: Fundación San Juan del Castillo-Pueblos Unidos.
- Pueblos Unidos. (2012). *Atrapados tras las rejas: Informe 2012 sobre los centros de internamiento de extranjeros (CIE) en España*. Madrid: Fundación San Juan del Castillo-Pueblos Unidos.

- Pueblos Unidos. (2013). *CIE Informe 2013: Criminalizados Internados Expulsados*. Madrid: Fundación San Juan del Castillo-Pueblos Unidos.
- Quassoli, F. (2013). “Clandestino”: Institutional discourses and practices for the control and exclusion of migrants in contemporary Italy. *Journal of Language and Politics*, 12(2), 203–225.
- Reher, D.-S., Cortés Alcalá, L., González Quiñones, F., Requena, M., Sánchez Domínguez, M. I., Sanz Gimeno, A., & Stanek, M. (2008). *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes* (Documentos de trabajo 2/08). Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Revenga, M. (2004). De los rigores de la ley a las “dulzuras” del derecho: la aplicación de la Constitución y el régimen jurídico de las expulsiones. In M. Revenga (Ed.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional), El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003*. Tirant lo Blanch.
- Rodenhäuser, T. (2014). Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control. *International Journal of Refugee Law*, 26(2), 223–247.
- Rouse, R. (1992). Making sense of settlement: Class transformation, cultural struggle, and transnationalism in the United States. In N. G. Schiller, L. G. Basch, & C. S. Blanc (Eds.), *Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered* (pp. 25–52). New York: New York Academy of Sciences.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. (Eds.). (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rubio-Marín, R. (2000). *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ryan, B. (2010). Extraterritorial Immigration Control: What Role for Legal Guarantees. In *Extraterritorial immigration control: legal challenges. Editado por Bernard Ryan y Valsamis Mitsilegas* (pp. 3–37). Leiden: Brill.
- Sainz de la Maza, E. (2011a). The Impact of the Economic Crisis on the Lives of Irregular Bolivian Immigrants in Spain. *DISC Working Paper*, 19.
- Sainz de la Maza, E. (2011b). *Vidas Indocumentadas: Inmigrante Irregulares Bolivianos en Madrid* (Memoria para la obtención del DEA. No publicada.). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- Sánchez-Mellado, L. (1991, April 13). El Gobierno ratifica la exigencia de visado a marroquíes y tunecinos. *El País*. Madrid.
- Sanmartín, O. R., & Lázaro, F. (2009, January 29). Redadas de padres “sin papeles” ante los colegios de sus hijos. *El Mundo*.
- Santamarta, J. L. (n.d.). *Régimen de entrada y salida del territorio español: denegación de entrada*. Ponencia, Ilustre Colexio de Avogados de Ourense.



- Santolaya, P. (2006). Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004). In E. Aja & J. Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp. 129–141). Barcelona: CIDOB.
- Santolaya, P. (2009). La gestión de la inmigración en la VII legislatura (2004-2008). *Revista Del Ministerio de Trabajo E Inmigración*, 80, 81–94.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (1998). The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. In C. Joppke (Ed.), *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States* (pp. 49–85). New York: Oxford University Press.
- Schuck, P. H. (1989). Membership in the Liberal Polity: The Devaluation of American Citizenship. *Georgetown Immigration Law Journal*, 3(1), 1–18.
- Schuster, L. (2005). A Sledgehammer to Crack a Nut: Deportation, Detention and Dispersal in Europe. *Social Policy & Administration*, 39(6), 606–621.
- Sciortino, G. (2004). Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In A. Böcker, B. de Hart, & I. Michalowski (Eds.), *Migration and the Regulation of Social Integration* (pp. 17–43). Osnabrück: IMIS.
- Sciortino, G. (2012). The Regulation of Undocumented Migration. In M. Martiniello & J. Rath (Eds.), *An Introduction to International Migration Studies. European Perspectives* (pp. 351–378). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Sheikh, I. (2008). Racializing, Criminalizing and Silencing 9/11 Deportees. In D. Brotherton & P. Kretsedemas (Eds.), *Keeping Out the Other: A Critical Introduction to Immigration Enforcement Today* (pp. 81–107). New York: Columbia University Press.
- Sindicato Unificado de Policía. (2010, February 9). La circular sobre extranjería vulnera la ley y los derechos: La recurrirá por atentar contra derechos de los inmigrantes y poner en riesgo a los policías. *Nota de Prensa*.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stasiulis, D., & Bakan, A. B. (1997). Negotiating Citizenship: The case of foreign domestic workers in Canada. *Feminist Review*, 57, 112–139.
- Sutton, R., & Vigneswaran, D. (2011). A Kafkaesque state: deportation and detention in South Africa. *Citizenship Studies*, 15(5), 627–642.
- Swanborn, P. G. (2010). *Case Study Research: What, Why and How?*. New Delhi: SAGE.

- Tazreiter, C. (2013). Police raids, detention, and deportation of migrants. In *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Blackwell Publishing Ltd.
- Torpey, J. (1998). Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate “Means of Movement.” *Sociological Theory*, 16(3), 239–259.
- Treyger, E. (2014). The Deportation Conundrum. *Seton Hall Law Review*, 44(1), 107.
- Triandafyllidou, A. (2010a). Controlling Migration in southern Europe (Part 1): Fencing Strategies. *Análisis Del Real Instituto Elcano*, (7). Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3115311>
- Triandafyllidou, A. (2010b). Irregular Migration in Europe in the Early 21st century. In *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities* (pp. 1–21). Farnham/Burlington: Ashgate.
- Triandafyllidou, A. (2010c). *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Uçarer, E. M. (2001). Guarding the Borders of the European Union: Paths, Portals, and Prerogatives. In *Migration and the Externalities of European Integration*, edited by Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (pp. 15–32). Lanham, MD: Lexington Books.
- Valdecantos, C., & Pardellas, J. M. (2006, September 8). España apoyará la exigencia de visado que propone la UE para ciudadanos Bolivianos. *El País*. Madrid.
- Van der Leun, J. (2003). *Looking for loopholes: processes of incorporation of illegal immigrants in The Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Der Leun, J., & Kloosterman, R. (2006). Going Underground: Immigration Policy Changes and Shifts in Modes of Provision of Undocumented Immigrants in the Netherlands. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 97(1), 59–68.
- Van Houtum, H. (2010). Human blacklisting: the global apartheid of the EU’s external border regime. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6), 957 – 976.
- Vogel, D. (2000). Migration Control in Germany and the United States. *International Migration Review*, 34(2), 390–422.
- Vogel, D., Kovacheva, V., & Prescott, H. (2011). The size of the irregular migrant population in the European Union – counting the uncountable? *International Migration (Geneva, Switzerland)*, 49(5), 78–96.
- Vono de Vilhena, D., Domingo I Valls, A., & Bedoya, M. H. (2008). Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España. *Papeles de Población*, 14(58), 97–126.
- Wagman, D. (2005). *Perfil Racial en España: Investigaciones y Recomendaciones* (Grupo de Estudios y Alternativas 21). Madrid: Open Society Justice Initiative.
- Walters, W. (2002). Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens. *Citizenship Studies*, 6(3), 265–292.

- Welch, M. (2002). *Detained: Immigration Laws and the Expanding I.N.S Jail Complex*. Philadelphia: temple Univeristy Press.
- Wheatley, C. (2011). Push Back: U.S. Deportation Policy and the Reincorporation of Involuntary Return Migrants in Mexico\*. *The Latin Americanist*, 55(4), 35–60.
- Wihtol de Wenden, C. (1990). The Absence of Rights: the Position of Illegal Immigrants. In *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Wilhelmi, A., & Roig, E. (2006). La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral. In E. Aja & J. Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp. 145–174). Barcelona: CIDOB.
- Willen, S. S. (2007). Toward a Critical Phenomenology of “Illegality”: State Power, Criminalization, and Abjectivity among Undocumented Migrant Workers in Tel Aviv, Israel. *International Migration*, 45(3), 8–38.
- Women’s Link Worldwide. (2012). *Mujeres en los Centros de Internamiento (CIE). Realidades entre rejas*. Women’s Link Worldwide.
- Woodside, A. G. (2010). *Case Study Research: Theory, Methods, Practice*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zapata-Barrero, R., & Zaragoza Cristiani, J. (2008). Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y flujos migratorios? *Panorama Social*, 8, 186–195.
- Zolberg, A. (2002). *Guarding the Gates*.

## SUMMARY

Despite the growing importance of deportation as a tool of immigration control, very little is known about their implementation in different countries. How are they carried out? What difficulties or dilemmas they present? Which foreigners are affected by them? These kind of questions remain highly unexplored. This dissertation aims to bring light into the darkness that surrounds this issue, by analyzing the implementation of deportations of illegal immigrants in Spain. The analysis focuses not only on deportation itself but mainly on the deportation process: it covers everything that happens from the moment a migrant is detected by the authorities until he or she is forced to leave the Spanish territory (when this actually happens).

By analyzing the implementation of deportations, the aim is to observe two different issues:

First, this work pays attention to the imbalance between the deportable illegal immigrants which are detected by the police and those which are finally deported. In the literature, this imbalance is frequently called *removal gap* or *deportation gap* (Gibney, 2008; Gibney & Hansen, 2003).

In the case of Spain, the data show that the percentage of deported illegal immigrants of all those who entered the process is generally low, not higher than 30% from years 2003 to 2013. Also, this gap is strongly influenced by immigrant's nationality. For example, illegal immigrants from Morocco are not only the most deported, but their deportation gap is much smaller.

Two specific research questions have been raised as a consequence of these facts:

1. How and why the deportation gap takes place?
2. What distinguishes those immigrants finally deported from those who stay in the country?

Second, this work is observing the spectrum of interpretations, around the "integration" and "membership" of immigrants, displayed among the people involved in the deportation process. These interpretations can play a role in determining which immigrants are finally expelled and which ones are not, as it is proven that people have different views on issues surrounding the question of who belongs to the community (Anderson, Gibney, & Paoletti, 2013). Therefore, a third specific research question has been raised:

3. What kind of perceptions different actors have regarding immigrant's "membership" in the host society and how are these perceptions related to (non) deportation?

The most suitable research method for answering these questions was considered the case study. The case chosen was the process of deportation in Madrid region. A brief summary of the main results is following.

Many authors have analyzed the main causes of the *deportation gap* on the general level: the hidden agendas of governments, the role of public sector workers, the civil and human rights enjoyed by immigrants or immigrant's strategies for avoiding deportation. All of them are important factors that influence the results of the deportation process, but only by studying its implementation it is possible to grasp how those actually work in practice.

The first thing worth mentioning is that the size of the gap in Spain has been fluctuating considerably during the recent years. The difference between immigrants who entered in the deportation process and those who were finally deported doubled from around 30.000–40.000 cases in the years from 2003 to 2007, up to 65.000 cases in 2008 and 2009. This difference has been reduced again progressively to 28.000 cases in 2013. In contrast to this, number of deportations carried out has remained relatively stable during the whole period, ranging between 10.000 and 14.000 cases.

This peak in the data is mainly caused by the significant change in police procedures, as police officers were forced to obtain statistically relevant results. Identification and arrest of irregular immigrants became an easy and direct way to improve productivity numbers of various police stations for several years. Main goal of these actions was to enhance statistics and not to actually expel immigrants.

Undocumented immigrants residing in Madrid were subjected to constant prosecution that led to countless identifications based on racial profiling, repeated detentions and nights periodically spent at police stations. It is difficult to prove that officer's actions were driven by some hidden agenda which aimed to pressure immigrants and turn their lives difficult so as to make them voluntarily return to their home countries. It appears that the higher pressure on immigrants was rather a result of system failure than a result of some policy's direct goal.

The poor results and harmed public image of police behavior has led the government to an apparent shift in the way of understanding deportations. Recently, it has been announced that the political goal is to expel "delinquents" or those who create "social alarm", and not those immigrants in an irregular status. But it has also emerged that this shift is not completely see-through, and the authorities are partially using it as an excuse to circumvent the noted limitations: First, authorities are including among those considered "delinquents" people with

a serious criminal record but also immigrants who have all sorts of police history including fines and even causes that have not been sentenced yet or have been directly dismissed. Therefore, the strategy employed, is to "criminalize" the illegal immigrants so that they gain less social support. Second, authorities are pushing so-called "express" deportations" or deportations "within 72 hours", which take place in a very short time. This kind of deportations are presented by the authorities as more effective and humane, because the person doesn't have to await deportation in a detention center (CIE), but it has been proven they are less transparent and in many cases they prevent immigrants to exhaust all legal possibilities to avoid the repatriation.

This dissertation also describe the political responses to the key strategies irregular immigrants use to make their own deportation more difficult. Immigrants hide their identity and identification documents, and try to resist when they are transported as passengers in commercial flights, so the pilots refuse to transport them.

There are four characteristics affecting significantly the chances of immigrants to stay or being deported: existence of immigrant's criminal or police record, existence of immigrant's documentation, nationality, and his or her so called "arraigo" (formed roots in Spain). However, the way in which these factors are involved throughout the process of deportation is considerably complex. It is difficult to reach general conclusions about these issues, as only a detailed analysis of the whole process provides understanding of the influence of such characteristics on different persons depending on the circumstances. However, in an attempt of synthesis, it could be argued that:

In general terms, persons who are not deported include those who the state does not want to deport – they have strong roots in the country, they are documented and they have no criminal record- and those who the state is not able to deport for different reasons: it is not known where they are from, their country does not provide travel documentation for them or does not accept them back, the circumstances of the person or his/her country inhibit the repatriation, etc.

On the contrary, persons who are expelled are those in which the State puts more interest to deport –those who have committed any crime or persons who lack any social ties- and those whose expulsion is just easier, usually because they are from countries that are cooperating closely with Spain and facilitate the repatriation of their citizens.

Different visions of "integration" or "membership" of certain immigrants in the society have been observed among the actors involved throughout the whole process of expulsion, including the police, members of consulates, the judges and also lawyers. Field research has

proved how these visions determine actions and decisions regarding the identification, detention and expulsion.

Perhaps what best reflects this inconsistency of views are different ways of understanding of the concept of "arraigo" that have appeared during the investigation. Indeed, this broad and undefined term refers to the ties that migrants have established with the host society, his "being part of" and "to participate in", in short: a membership. Most actors consider this membership as a fundamental factor when deciding the destiny of a person who is in the process of expulsion, however, not all of them interpret it in the same way. What if a person is working illegally, is it a sign that he has his roots in Spain? What if a person is moving often from one flat to another, does it prove he lacks roots? The answers to these and similar questions that have been asked during the investigation have varied widely depending on whether the speaker was a judge, a policeman or a lawyer, but answers varied even among those with the same job description. These responses reflect a normative view on membership. Usually, valued is the fact that the person is living a "normal" life according to the standards of the host society.

